Information Commissioner of Canada

Commissaire à l'information du Canada

Annual Report Information Commissioner 2003-2004

Annual Report
Information Commissioner
2003-2004

"This initiative of bringing transparency and accountability to government has always been an initiative of all members of the House, regardless of party. It has not been an initiative of government."

Mr. John Bryden, M.P.
(Ancaster-Dundas-Flamborough-Aldershot, CPC)
Speaking on second reading of his Private Members' Bill C-462,
Monday, April 26, 2004

The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 22nd Floor
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
Fax (613) 947-7294
(613) 992-9190 (telecommunications device for the deaf)
general@infocom.gc.ca
www.infocom.gc.ca

©Minister of Public Works and Government Services Canada 2004

Cat. No. IP1/2004
ISBN 0-662-68-163-0

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exemptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Subsection 2(1)
Access to Information Act

June 2004

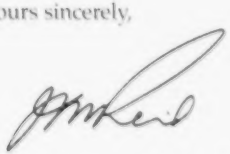
The Honourable Daniel Hays
The Speaker
Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Hays:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2003, to March 31, 2004.

Yours sincerely,



The Hon. John M. Reid, P.C.

105-00194/

June 2004

The Honourable Peter Milliken
The Speaker
House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Mr. Milliken:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2003, to March 31, 2004.

Yours sincerely,

The Hon. John M. Reid, P.C.

2003-2004 ANNUAL REPORT

Table of Contents

MANDATE 1

Chapter I: A COMMISSIONER'S ADVICE TO A NEW PRIME MINISTER 3

Chapter II: DELAYS IN THE SYSTEM – REPORT CARDS ... 15

Chapter III: INVESTIGATIONS AND REVIEWS 19

Workload Statistics 19
Service Standards 21

Chapter IV: CASE SUMMARIES 27

Chapter V: THE *ACCESS TO INFORMATION ACT* AND THE COURTS 47

A. The Role of the Federal Court 47

B. The Commissioner in the Courts 48
I) cases completed 48
II) cases in progress – Commissioner as applicant / appellant 51
III) cases in progress – Commissioner as respondent 55
IV) cases in progress – Commissioner as intervener 59

C. Legislative Changes 65

Chapter VI: CORPORATE SERVICES 81

Chapter VII: REPORT CARDS 87

MANDATE

The Information Commissioner is an ombudsman appointed by Parliament to investigate complaints that the government has denied rights under the *Access to Information Act*--Canada's freedom of information legislation.

The Act came into force in 1983 and gave Canadians the broad legal right to information recorded in any form and controlled by most federal government institutions.

The Act provides government institutions with 30 days to respond to access requests. Extended time may be claimed if there are many records to examine, other government agencies to be consulted or third parties to be notified. The requester must be notified of these extensions within the initial timeframe.

Of course, access rights are not absolute. They are subject to specific and limited exemptions, balancing freedom of information against individual privacy, commercial confidentiality, national security and the frank communications needed for effective policy-making.

Such exemptions permit government agencies to withhold material, often prompting disputes between applicants and departments. Dissatisfied applicants may turn to the Information Commissioner who investigates applicants' complaints that:

- they have been denied requested information;
- they have been asked to pay too much for requested information;
- the department's extension of more than 30 days to provide information is unreasonable;
- the material was not in the official language of choice or the time for translation was unreasonable;
- they have a problem with the Info Source guide or periodic bulletins which are issued to help the public use the Act;
- they have run into any other problem using the Act.

The commissioner has strong investigative powers. These are real incentives to government institutions to adhere to the Act and respect applicants' rights.

Since he is an ombudsman, the commissioner may not order a complaint resolved in a particular way. Thus, he relies on persuasion to solve disputes, asking for a Federal Court review only if he believes an individual has been improperly denied access and a negotiated solution has proved impossible.

CHAPTER I
A COMMISSIONER'S ADVICE TO A NEW PRIME MINISTER

Governments make skeptics of Information Commissioners. Time after time, régime after régime, scandal after scandal, government leaders raise expectations by promising to be more accountable and transparent. Just as routinely, governments maintain their deep addiction to secrecy, spin, foot-dragging and decision-making by nods and winks. When it comes to honoring the public's "right to know", governments have found it profoundly challenging to "walk the walk".

Since the coming into force of the *Access to Information Act*, on July 1, 1983, one Conservative administration (that of Brian Mulroney) and one Liberal administration (that of Jean Chrétien) have struggled, with varying degrees of success, to respect (or ignore--depending on perspective) the letter and spirit of Canada's "right to know" law. During those two decades, three successive Information Commissioners have made annual reports to Parliament describing the poor state of health of the public's right of access to government-held records. In those reports, commissioners recommended administrative actions governments should take to make the access law work with the vigor Parliament intended, and legislative amendments Parliament should pass to strengthen the law in the light of changing forms of governance and new information and communications technologies. Alas, as one former commissioner opined, Information Commissioner reports might just as well be put on a rocket ship to outer space, for all the effect they have on governments.

In this reporting year, the tenure of a new Prime Minister, Paul Martin, began. Prime Minister Martin came to office with an express intention to improve the quality of Canada's democracy--including the transparency of its federal government institutions. Words such as "openness", "transparency", "accountability", "integrity" are on his lips. Is there reason for optimism? Will Prime Minister Martin's government be sufficiently self-confident, courageous and honest to beat the secrecy addiction to which governments fall victim? Early in the game, there are some positive signs.

For example, the Martin government announced a policy of proactive disclosure of the travel and hospitality expenses of ministers, their staff and senior public servants. As well, in response to the Auditor General's report concerning the sponsorship program, the Martin government announced that it

would study the issue of making Crown Corporations subject to the *Access to Information Act*.

With respect to Crown Corporations, action is long overdue. The issue was carefully assessed by a committee of the House of Commons in 1986 and resulted in a unanimous recommendation that Crown Corporations be made subject to the right of access; every intervening Information Commissioner has made the same recommendation; 13 private members' bills have been introduced seeking to make Crown Corporations' subject to the right of access; Auditors General have recommended that Crown Corporations be made transparent. Only government insiders--and Crown Corporations--resist. Kudos, then, to the Martin government for getting on with it!

As well, there have been some signals from the government that it will end the foot-dragging on making all officers of Parliament (the Auditor General, the Chief Electoral Officer, the Commissioner of Official Languages, the Privacy Commissioner and the Information Commissioner) subject to the *Access to Information Act*. The scandal surrounding the actions of former Privacy Commissioner Radwanski, and some of his officials, gave graphic testimony to the imperative of removing the shroud of secrecy which covers these important institutions. In this regard, there was a backward step when Parliament recently passed a bill creating a new Officer of Parliament, the Ethics Commissioner, which would not be subject to the right of access. The irony of this move is that the Office of the Ethics Counsellor, which is to be replaced by the Ethics Commissioner, was subject to the right of access.

While the Martin government did not signal whether or not it would be open to general review and reform of the *Access to Information Act*, there has been a clear recognition by his government that a vibrant access law is a key ingredient to the recipe for ensuring accountable government.

In this regard, it should be remembered that the Supreme Court of Canada has pointed out that the purpose of the access law is to hold public officials accountable. And, too, it should be remembered that the access law has been instrumental in enabling MPs, journalists, academics and researchers to bring to light wrongdoing and mismanagement in government, including the so-called "billion dollar boondoggle" at HRDC, the cost overruns at the Firearms Registry, the former Prime Minister's dealings with the Business Development Bank and the recent sponsorship scandal at Public Works and Government Services. There is simply no question that a strengthened Act will lead to a higher degree of accountability and integrity on the part of elected and appointed public officials.

A decade ago, in his 1993-94 Annual Report to Parliament, former Information Commissioner John Grace reflected on a year not unlike this reporting year--

this was the end of the 34th Parliament, a general election and a change of Prime Minister. Commissioner Grace summed up the performance of the outgoing Mulroney régime as follows:

> "Alas, guided by often hostile ministers and a foot-dragging bureaucracy, some departments began to manage exemptions rather than promote openness. Access to some information previously routinely available was shut down: ostensibly to protect the privacy of individuals and corporations. Politicians and bureaucrats looked to the access law with its, at times, legalistic, ponderous approach, as the baseline for responding to the public. One ploy, used in the Privy Council Office and elsewhere, when dealing with a troublesome client was to force the individual to make a formal request and to draw out the process as long as possible." (Annual Report 1993-94 at p. 4)

Substitute the name Chrétien for Mulroney and the words are just as apt a summary of the Chrétien government's performance. It is interesting to note that, in the 1993-94 report, former Commissioner Grace threw this challenge to the new Chrétien government: "Have the self-confidence to be scrutinized and the fortitude to be forthright. No government can safely or successfully ignore the truism that an accountable government is an open government." (Annual Report 1993-94, at p. 4) And now, in 2004, as Parliamentary Committees, public inquiries and the RCMP work to sort through the entrails of scandal from the Chrétien years, it seems clear that Dr. Grace's challenge fell on deaf ears. Indeed, the Chrétien government made unprecedented, targeted efforts in the courts and, by withholding adequate funding, to cripple the effectiveness of the Information Commissioner's office. More on that later.

The "déjà vu" is also felt when one recalls the 1993 Liberal Party platform "Creating Opportunity" (the so-called red book). It described "openness" as the "watchword of the Liberal program" and it recognized that "people are irritated with governments that do not consult them, or that disregard their views, or that try to conduct key parts of the government business behind closed doors." Nothing undermined the right of access more, in the past twenty years, than the disdain shown for it by two long-serving Prime Ministers. Their destructive example spread like a cancer through successive PMOs, PCOs and the senior bureaucracy. For twenty years, Canadians seeking information--especially about any subject the government considered "sensitive"--have been met by a wall of obstruction, obfuscation and delay. Recently, Mr. Charles Guité testified under oath, before the Public Accounts Committee, that sponsorship records were not kept in order to evade the *Access to Information Act*.

To his credit, Prime Minister Martin began to confront, head on, the attitude in influential places that the *Access to Information Act* is a pain in the neck and that

openness is something to be avoided even to the point of abandoning the professional duty to keep good records. He has been clear that ends do not justify the means, that good record-keeping is essential to good governance and that politicians and bureaucrats should be open about the public's business.

It is true that investigations by the Information Commissioner (and, even, the government's own internal studies) show that departments often don't bother with reasons to support secrecy, unless and until there is a complaint. Departments have often not taken seriously their obligation to follow a two-step approach before applying discretionary exemptions. Too often, departments have been content to address only the question: "May the requested records be kept secret?" The new Prime Minister has made it clear, as does the access law, that officials should also be asking: "Even if they may, why should the records be kept secret?" Most troubling, too many senior officials (elected and appointed) consciously evade public accountability by making sure there is no paper trail.

For a new government to be successful in achieving a culture of openness, it will have to dispel the myths that senior officials--and past Prime Ministers--have held and perpetuated. The major myths are these: the law is being abused; government is being overwhelmed by requests; the law is too expensive and the law interferes with the giving of unreserved advice on a full range of options.

Perhaps some facts will help a new Prime Minister cut through the mythology which is likely to find its way into the briefings he receives from the bureaucracy.

First, Canadians are highly responsible users of the right of access. It took ten years before the government received, in cumulative total, the number of access requests (50,000) that it planned to receive in the first year. At present, all departments and agencies of government receive less than half that predicted annual number of requests. In 2002-2003, some 23,000 access requests were received by government.

Second, Canadians make focused requests for small numbers of records. A study in 2002 showed that eighty percent of all access requests result in the release of fewer than 100 pages. Only one percent of access requests were for more than 1,000 pages of records. Moreover, ninety percent of requesters make fewer than seven access requests per year--most make only one request. Indeed, only thirty-five percent of requesters make more than one request per year.

Third, less than ten percent of requests result in complaints to the Information Commissioner, and the total cost of the whole system--including the Commissioner's office--is less than one dollar per year per Canadian.

Despite this outstanding record of user responsibility, a recent report prepared by government insiders proposed that using the *Access to Information Act* be made harder, more expensive, slower and more controlled by government. Resistance to openness has no shame!

We can only hope and urge a new government to ignore the self-serving folklore within the bureaucracy and reject the initiatives the bureaucracy is proposing to penalize a user community which, the statistics clearly demonstrate, has been restrained and responsible.

The myth that the *Access to Information Act* removes the ability of public servants to give ministers private advice is the most widespread and pernicious of all. It has no foundation in law, yet it is used by public officials to justify increasing reliance on oral briefings, decreasing the keeping of meeting agendas and minutes and broadening an official zone of secrecy for public officials.

In fact, the *Access to Information Act* now has a very strong protection for the confidentiality of advice and recommendations developed by officials for ministers. The exemption, set out in section 21 of the Act, is the third most frequently used of the Act's 13 exemptions to justify secrecy. It has been the subject of litigation, and the Federal Court of Appeal has rendered decisions which have confirmed that this is a strong exemption. The Act recognizes and supports the need for candour between officials and ministers as an element of ministerial accountability, which is a core element of the Westminster style of parliamentary democracy.

Yet, despite the clarity of the law on this point, and despite the reality that advice and recommendations are rarely disclosed (and, then, only when ministers want to make such information public), the myth persists. An eminent scholar, author and adviser to Prime Minister Martin (Professor Donald Savoie) gave a radio interview on March 1, 2004, in which he asserted that "speaking truth to power" is far more difficult for deputy ministers in the context of our access to information régime. He went on to say that, before the *Access to Information Act*, advice to ministers used to be private; whereas, now, it is in the open. Professor Savoie may be correct that officials find it more difficult to speak truth to power, but he is simply wrong to assert that the reason is because the access law removed a pre-existing zone of secrecy as between ministers and senior officials.

Making Progress on the Fundamentals

The minister responsible for the administration of the *Access to Information Act* across government is the President of Treasury Board. In this reporting year, the Access to Information and Privacy Policy Centre in the Treasury Board Secretariat (TBS) was integrated with the Information Policy Centre under the umbrella of the Chief Information Officer Branch.

This integration is a positive development, coming as it does on the heels of Treasury Board's approval of a new policy on the management of government information. TBS has recognized the vital link between effective information rights (i.e. right of access and right to privacy) and effective records management. A key element of the TBS information management policy is that public officials must create records to document decisions and decision-making processes throughout the evolution of policies, programs and service delivery.

TBS also took the lead in implementing the government's policy to proactively disclose, on websites, travel and hospitality expense information for senior public officials. It is examining the possibility of making other categories of information available on a proactive basis, such as information on contracts, grants and contributions. These are positive initiatives. However, TBS has been reluctant to undertake proactive on-line disclosure of its database on access to information requests which is used by central agencies to monitor and coordinate responses to requests. The system, known as CAIR (Coordination of Access to Information Requests), is technically ready for public on-line access, but TBS continues to resist "throwing the switch". If public officials across government have the ability, through access to CAIR, to know what access requests are being made, why shouldn't members of the public? The most recent information from TBS is that the matter is under study until June 2004.

Much good work is underway within TBS and elsewhere in government to document the information management "deficit" and to identify best practices, audit tools, skills, training, and needed resources to address the "deficit". Some six million dollars over two years have already been earmarked for accelerated implementation of the information management policy. Representatives from 18 departments and agencies comprise the "IM Leadership Initiative" to keep priority focus on addressing the information management deficit.

For an Information Commissioner, all this is cause for optimism. The designated minister responsible for delivering the right of access understands the need to focus on information infrastructure, skills and training. This is not the kind of "sexy" work that earns ministers good press or public recognition; it is, however, vital to delivering quality governance: good decision-making and accountability through transparency. Kudos to Minister Reg Alcock, and the

former Minister, Lucienne Robillard, for rolling up their sleeves and getting to work on the fundamentals!

The Federal Court Decides

As described in previous annual reports, the Chrétien government, for the past four years, has pursued some 27 applications in Federal Court against the Information Commissioner, seeking to curtail his investigative powers. Those 27 applications may be grouped into seven categories of applications seeking to:

1) remove the commissioner's powers to have access to records held in ministers' offices during his investigations;

2) remove the commissioner's powers to subpoena ministers and members of a minister's staff during his investigations;

3) remove the commissioner's power to review records, which the government claims to be subject to solicitor-client privilege, unless the commissioner can show that such access is "absolutely necessary";

4) remove the commissioner's powers to ask government witnesses to express opinions about matters of government policy;

5) remove the commissioner's powers to make and keep copies (until the end of the investigation or related court proceedings) of records provided to it by government during investigations;

6) remove the power of the commissioner to impose confidentiality orders upon witnesses who are questioned during investigations; and

7) remove the power of the commissioner to complete an investigation before the matter under investigation may be brought before the court for determination. In this case, the government asked the court to decide that records held in ministers' offices are not subject to the right of access.

Before a judgment on the merits was issued by the Federal Court Trial Division, some four years of litigation intervened. Procedural issues were dealt with by six judges of the Trial Division, six judges of the Court of Appeal and three judges of the Supreme Court of Canada. Most recently, on March 25, 2004, Justice Dawson of the Trial Division issued a 179-page decision disposing of the merits of the five remaining issues, i.e. items 3-7 described above. Items 1 and 2 were disposed of at earlier stages, in the commissioner's favour. In other words, government may not prevent the commissioner from reviewing records held in the offices of the Prime Minister or ministers and may not prevent the commissioner from compelling oral evidence from ministers or ministerial staffers.

With respect to issues 3-7, Justice Dawson found as follows:

3) Right of Access to Solicitor-Client Material

The government asked the court to find that the Information Commissioner may only compel production of records which are covered by solicitor-client privilege, if he can demonstrate that such access is "absolutely necessary" to the related investigation. Justice Dawson based her decision on an examination of the purpose of the Act, the role of the commissioner and the words of subsection 36(2) of the *Access to Information Act*.

The purpose says that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government. Justice Dawson concluded that the "absolute necessity" test would impose a significant restriction on the ability of the commissioner to conduct his investigation and independent review.

With respect to the role of the commissioner, the court noted that he is under a strong statutory obligation of confidentiality and has no power to order disclosure of government records. According to the court, there is no loss of privilege when solicitor-client records are provided to the commissioner. For this second reason, then, Justice Dawson rejected the "absolute necessity" test.

Finally, the court looked at the words of subsection 36(2), which provides that the commissioner is to have access to any record he requires, "notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence". Justice Dawson concluded that to impose the "absolute necessity" test in the face of these clear words would circumvent the intention of Parliament.

4) Propriety of Questions

The government asked the court to find that the commissioner had exceeded his authority when questions were put to Jean Pelletier and the Honourable Art Eggleton calling for opinions on a matter and, in one case, inviting comment on the opinion of another witness.

Justice Dawson declined to impugn the questions (some had been answered, some withdrawn) because there was no allegation that the questions went beyond the commissioner's jurisdiction or were asked for an improper purpose. As well, since the objection to the questions was based on "relevance", that is an evidentiary ruling which should not be challenged until the end of an investigation when it can be seen whether or not improper evidence was relied upon. Justice Dawson summed up her rejection of the government's application on this point, as follows: "I see no public interest which would warrant determining the issues raised in these applications". (paragraph 324)

5) Power to Make Copies

The government asked the court to find that the commissioner has no right to make copies of records he obtains during his investigations. In the government's view, the commissioner may only keep records for 10 days after a request for their return is made by government.

Justice Dawson interpreted the provision of subsection 36(5) of the Act (requiring the commissioner to return records within 10 days of a request for return being made) as applying only to original records. She concluded that this provision does not preclude the commissioner from making and keeping copies of records to facilitate his investigations. Justice Dawson expressed her ruling on this point, as follows:

> "... considering the efficiency and benefits that derive from allowing documents to be photocopied, I am satisfied that the power to photocopy documents is required as a matter of practical necessity for the accomplishment of the commissioner's responsibilities under the Act." (paragraph 280)

6) Confidentiality Orders

During his investigations, the commissioner sometimes issues confidentiality orders to Crown counsel (for the purpose of ensuring that their only loyalty is to the witness and not the witness' employer) and to witnesses (to avoid tainting of evidence, to protect the confidentiality of evidence, to protect witnesses from improper influence and retaliation, to protect the integrity and privacy of the investigation). The government did not challenge the commissioner's power to issue confidentiality orders to counsel. However, it did challenge the commissioner's jurisdiction to issue confidentiality orders to witnesses. The government argued that such orders constitute an unreasonable limit upon witnesses' Charter right to freedom of expression.

Justice Dawson noted that section 35 of the *Access to Information Act* requires the commissioner's investigations to be conducted "in private". She concluded that "in private" has the same meaning as "in camera" and that these terms may place various obligations on witnesses. She found, however, that these words do not go so far as to constitute a "blanket regime which precludes a person from communicating for all time any information touching upon their testimony and appearance before the commissioner". (paragraph 154) According to Justice Dawson, a blanket regime of this sort would constitute an unreasonable infringement of the 2(b) Charter right to freedom of expression.

However, Justice Dawson also noted that Parliament, in section 34 of the Act, gave the commissioner virtually unfettered discretion to determine the procedure to be followed in the performance of his duties and functions. In her

view, this broad discretion authorizes the commissioner to determine, in appropriate circumstances, that some form of confidentiality order should be imposed upon a witness. Justice Dawson found that the imposition of a confidentiality order is a procedure which the commissioner may follow when exercising the power in paragraph 36(1)(a) to compel a person to give evidence. In her words: "...the confidentiality orders are a procedural tool used to ensure a proper and fair investigation of the right of access". (paragraph 182) She also found:

> "... the objectives sought to be achieved (by the confidentiality orders) relate to pressing and substantial concerns in a free and democratic society. I conclude that the objectives (of the confidentiality orders) are of sufficient importance as to warrant, in some circumstances, overriding the constitutionally freedom of expression". (paragraph 209)

Although the court found that the commissioner has the authority to issue confidentiality orders, it also found that the orders issued in this case were too broad. Justice Dawson noted that the confidentiality orders:

1) did not have a definite termination date; and

2) did not make it clear that they only covered questions asked, answers given and exhibits shown.

However, the court declined to immediately quash the confidentiality orders for being overly broad, pointing out that it does not know the commissioner's investigation plan, which witnesses may need to be recalled, what further witnesses will be required, or which, if any, conflicts exist in the testimony given to date. Instead, Justice Dawson decided as follows:

> "In my view, the public interest in preserving the integrity of the commissioner's investigations justifies making an order quashing the confidentiality orders, but on terms that the operation of such order be suspended for a period of 30 days from the date of these reasons. Such date may be extended by the court if so convinced on proper motion brought by the commissioner. The purpose of this suspension is to permit the commissioner to consider the need for confidentiality orders and, if still required, to issue orders which are not overbroad in scope and which are demonstrably justified". (paragraph 244)

7) Are Records in Ministers' Offices Subject to the Right of Access?

This was the main issue for the government in its attack on the jurisdiction of the commissioner. It asked the court for a declaration that records held in the office of the Prime Minister and ministers are not records under the control of the departments over which these public officials preside. It was the government's contention that the court should not have to wait for the

commissioner's investigative finding on this very issue before making a ruling. In other words, the government believed that it could avoid the rigors of the commissioner's investigations by asking the court to issue a pre-emptive ruling on the very issue under investigation by the commissioner.

Justice Dawson refused to grant the declaration sought by the government. She reasoned that the issue of "control" of records is not to be determined solely on the basis of the "geography" of where records are held. Rather, she found that the issue of "control" is a question of mixed fact and law and, among other facts to be considered, is the content of the records themselves (in this case ministerial and prime ministerial agendas and notes of meetings of the M5 Committee, a regular meeting of the most senior officials of National Defence). Justice Dawson noted that the government had not filed any of these records with the court.

Justice Dawson also found that granting the declaration sought by the government would be inconsistent with the scheme of the *Access to Information Act*. In particular, she found that it is up to the commissioner to make the initial determination of threshold jurisdictional issues, such as "control". Under the Act's scheme, the commissioner may only make recommendations; consequently, Justice Dawson found that the government would not suffer any prejudice from allowing the commissioner to finish his work and from allowing the issue of control to come before the court, if at all, by the route set out in sections 41 and 42 of the *Access to Information Act*. In this latter regard, Justice Dawson reaffirmed that any preemptive declarations of the sort sought in this case by the government would, if granted, deprive the government, complainants and the court of the benefit of the commissioner's investigation and report.

Next Steps

As directed by Justice Dawson, the Information Commissioner issued new confidentiality orders to witnesses which will end when the related investigations end and which cover only the questions asked, answers given and exhibits shown. For its part, the government has appealed the portion of the judgment dealing with the commissioner's authority to compel production of records alleged to qualify for solicitor-client privilege. As well, it has launched new court actions seeking to quash the new confidentiality orders issued by the commissioner.

CHAPTER II
DELAYS IN THE SYSTEM – REPORT CARDS

Again, in this reporting year, the office monitored the performance of departments in respecting the response deadlines contained in the *Access to Information Act*. A positive trend continued in the reduction of the number of delay complaints which access requesters made to the Information Commissioner. Last year, 20.6 percent of complaints related to delays. This year 14.6 percent were delay complaints.

However, when we consider the performance of individual departments in meeting response deadlines, the results are mixed--some do very well, some do very poorly, and many are "somewhere in between".

In this reporting year, a report card or report card updates were completed on twelve government institutions. As in the past, the grade depended on the percentage of access requests received which were not answered within statuary deadlines (i.e. 30 days or any extended period properly claimed). The Act refers to late answers as "deemed refusals". Here is the grading scale which was used:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

Using this grading scale, the results achieved by the twelve government institutions reviewed this year (during the period April 1 to November 30, 2003) are set out in Table 1.

Table 1: New Request to Deemed-Refusal Ratio - April 1 to November 30, 2003

Department	% of Deemed Refusals	Grade
Canada Revenue Agency	6.4%	B
Citizenship and Immigration Canada	15.4%	D
Correctional Service Canada	3.2%	A
Fisheries and Oceans Canada	1.9%	A
Foreign Affairs and International Trade	17.0%	D
Health Canada	5.4%	B
Human Resources Development Canada	39.2%	F
Industry Canada	25.0%	F
National Defence	6.3%	B
Privy Council Office	3.8%	A
Public Works and Government Services Canada	14.6%	C
Transport Canada	17.2%	D

Table 2: New Request to Deemed-Refusal Ratio

Department	Grade for Apr. 1, 2002 to Mar. 31, 2003	Grade for Apr. 1 to Nov. 30, 2003
Canada Revenue Agency	B	B
Citizenship and Immigration Canada	A	D
Correctional Service Canada	F	A
Fisheries and Oceans Canada	A	A
Foreign Affairs and International Trade	C	D
Health Canada	B	B
Human Resources Development Canada	F	F
Industry Canada	-	F
National Defence	C	B
Privy Council Office	F	A
Public Works and Government Services	F	C
Transport Canada	F	D

As can be seen from Table 2, five government institutions improved their performance over last year, four showed no change and two received lower grades than last year. The institution reviewed for the first time (Industry Canada) received a failing grade. Kudos are due to the Privy Council Office and Correctional Service Canada for jumping from "F's" last year to "A's" this year. However, Citizenship and Immigration and Human Resources Development are of special concern. The former fell from an "A" last year to a "D" this year, whereas the latter institution has not budged from the failing grade it obtained last year.

Canada Customs and Revenue Agency and National Defence have plateaud at a grade of "B" over the past two years and should press ahead into ideal compliance category. Fisheries and Oceans Canada has shown the remarkable ability to earn an "A" in each of the past two years; it deserves honourable mention and the respect of Canadians for its determination to respect the legal obligation to provide timely responses.

Table 3 - from April 1 to November 30

	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
CRA	F	F	C	B	A	B
CIC	F	F	D	C	A	D
CSC	-	-	-	-	F	A
F&O	-	-	F	F	A	A
DFAIT	F	F	F	D	B	D
HCan	F	A	-	-	A	B
HRDC	-	A	-	-	D	F
IC	-	-	-	-	-	F
ND	F	F	D	C	B	B
PCO	F	A	-	-	D	A
PWGSC	-	-	-	-	F	C
TC	-	F	F	C	D	D

Table 3 shows how difficult it is to maintain consistently high performance in meeting response times. For example, there should not be such wild fluctuations in results from the Privy Council Office. Industry Canada was graded for the first time this year. It has work to do, and the new Minister of Industry has given personal assurances to the commissioner that her

department will solve its poor record of respecting response deadlines. The commissioner's office will continue to monitor progress in the expectation that there will be a more positive story to report next year.

Of most concern, when we look at the performance since 1998-99, are Citizenship and Immigration (it had only one acceptable grade); Foreign Affairs and International Trade (a poor record, only one grade above a "D"); HRDC (a poor performance in recent years) and Transport Canada (consistently low or failing grades). They will be asked for a detailed work plan to bring themselves to an "A" grade by next year.

The reviews undertaken this year show, again, that there are five main causes of delay in the access system:

- Slow retrieval of records, due to poor records management and staff shortages;
- Poorly managed consultations with third parties and other government institutions;
- Inadequate resources and training;
- Top-heavy approval processes, including too much "hand-wringing" over politically sensitive requests and too frequent holdups in ministers' offices; and
- Poor communications with requesters to clarify and narrow requests.

Many institutions have solved their delay problems; all institutions know what needs to be done to solve such problems. None of the solutions are inordinately complex or expensive and there is a wealth of practical experience in the system to assist the improvement efforts. The institutions where delays persist simply haven't demonstrated the institutional will and the management leadership to get the job done.

The complete text of the twelve reviews conducted this year is included in Chapter VII.

CHAPTER III
INVESTIGATIONS AND REVIEWS

Workload Statistics

In the reporting year (2003-2004), 1,338 complaints were made to the commissioner against government institutions and 970 investigations were completed (see Table 1). Table 1B indicates 14.5 percent of all complaints received concerned delay. Last year, by comparison, 20.6 percent of complaints concerned delay. This drop in the number of delay complaints is indicative of a generally improving performance by government in meeting response deadlines. In addition to the complaints received this year, the office responded to over 3,000 inquiries.

Table 2 shows the outcome of the 970 completed investigations. Of the cases which were not discontinued (withdrawn) or dismissed, over 99 percent were resolved without resort to the courts. The eight complaints which could not be resolved concerned only three issues: solicitor-client privilege, 1911 census records, and legal fees. The resulting litigation is described in Chapter V.

As seen from Table 3, the median overall turnaround time for complaint investigations increased to 5.57 months from 5.42 months last year. Table 3A illustrates the effect on completion time of the increasing percentage of workload in the more complex, difficult complaint categories. However, even this breakdown illustrates the deterioration in turnaround times for both standard and difficult cases.

Table 1 reminds us that there continues to be a troubling number of incomplete investigations. Last year it was 657, this year it is 1,025. Of this number, 728 have been under investigation for a period which indicates that they are backlogged as compared with 365 last year. The modest progress reported last year in both improving turnaround times and reducing backlog was not possible to sustain in the face of severe resource constraints. As discussed at pages 76 to 77, the ability of the commissioner's office to deliver timely, thorough investigations and to be an effective watchdog over the access system is now in real jeopardy. This office accepts the need for public institutions to be lean and prudent with public funds, yet, the current financial anorexia it is experiencing is depriving members of the public of an important democratic right.

Table 4 shows the distribution of completed complaints across 56 government institutions. Some 62 percent of all complaints were made against only ten government institutions. This phenomenon corresponds with the access requests received by government as a whole: a few institutions account for the bulk of all requests.

Of the complaints closed this fiscal year, the top ten "complained against" institutions are:

1.	Canada Revenue Agency	84
2.	National Defence	68
3.	Public Works and Government Services Canada	64
4.	Transport Canada	63
5.	Justice Canada	62
6.	National Archives of Canada	60
7.	Citizenship and Immigration Canada	57
8.	Foreign Affairs and International Trade	55
9.	Royal Canadian Mounted Police	47
10.	Privy Council Office	46

Being on this list does not necessarily mean that these institutions performed poorly. To better assess "performance", one must look at the number of complaints against each institution which were found to have merit versus the number which were not substantiated.

Nevertheless, if one were to list the "top ten" institutions against whom complaints were made which the commissioner found, in this reporting year, to have merit (resolved or well-founded), the list would be:

1.	Canada Revenue Agency	63 of 84
2.	Transport Canada	55 of 63
3.	National Defence	55 of 68
4.	Public Works and Government Services Canada	48 of 64
5.	Justice Canada	47 of 62

6. Foreign Affairs and International Trade	45 of 55
7. Citizenship and Immigration Canada	41 of 57
8. National Archives of Canada	41 of 60
9. Royal Canadian Mounted Police	33 of 47
10. Industry Canada	30 of 40

Service Standards

As promised last year, the Information Commissioner instituted timelines for investigative activities designed to bring investigations to completion by fixed target dates or "standards". These service standards make demands of both investigators and departmental ATIP staff. The standards are described in detail in the commissioner's 2002-03 Annual Report at pages 54 to 58.

It is difficult to assess the effectiveness of these standards in an environment of inadequate resources and after only one year of operation under a mixed caseload, where a significant number of investigations were commenced before the introduction of the standards. However, the preliminary results are encouraging and show a real decline in the time taken by investigators to complete their investigative work across all types of complaint investigations.

The commissioner is grateful to both his investigators and departmental ATIP officials for making a good faith effort to meet service standards even in the context of heavy caseloads.

Table 1 STATUS OF COMPLAINTS

	April 1, 2002 to March 31, 2003	April 1, 2003 to March 31, 2004
Pending from previous year	677	657
Opened during the year	986	1338
Completed during the year	1006	970
Pending at year-end	657	1025

Table 1B COMPLAINTS RECEIVED BY TYPE

Category	April 1, 2002 to March 31, 2003		April 1, 2003 to March 31, 2004	
Refusal to disclose	539	54.7%	724	54.1%
S. 69 Exclusion	48	4.9%	127	9.5%
Delay (deemed refusal)	203	20.6%	194	14.5%
Time extension	96	9.7%	188	14.0%
Fees	39	4.0%	47	3.5%
Miscellaneous	61	6.2%	58	4.3%
Total	986	100%	1338	100%

Table 2 COMPLAINT FINDINGS
April 1, 2003 to March 31, 2004

Category	Resolved	Not Resolved	Not Sub-stantiated	Discon-tinued	TOTAL	%
Refusal to disclose	291	8	128	20	447	46.1%
S.69 Exclusion	9	-	24	8	41	4.2%
Delay (deemed refusal)	213	-	7	8	228	23.5%
Time extension	126	-	27	-	153	15.8%
Fees	22	-	18	8	48	4.9%
Miscellaneous	22	-	28	3	53	5.5%
TOTAL	683	8	232	47	970	100%
100%	70.4%	0.8%	23.9%	4.9%		

Table 3 TURNAROUND TIME (MONTHS)

Category	2001.04.01 – 2002.03.31		2002.04.01 – 2003.03.31		2003.04.01 - 2004.03.31	
	Months	Cases	Months	Cases	Months	Cases
Refusal to disclose	8.58	690	7.17	590	7.36	447
S.69 Exclusion	-	-	-	-	8.02	41
Delay (deemed refusal)	5.00	349	3.44	164	4.06	228
Time extension	4.39	78	4.77	125	3.45	153
Fees	3.88	68	4.22	48	5.15	48
Miscellaneous	5.97	50	4.37	79	5.10	53
Overall	6.84	1235	5.42	1006	5.57	970

Table 3A TURNAROUND TIME (MONTHS)

Category	2001.04.01 – 2002.03.31				2002.04.01 – 2003.03.31				2003.04.01 - 2004.03.31			
	Standard		Difficult		Standard		Difficult		Standard		Difficult	
	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%
Delay (deemed refusal)	5.00	26	7.36	3	2.99	10	4.73	6	3.63	18	9.37	6
Time extension	3.91	5	5.06	2	2.96	5	8.61	7	2.47	10	6.18	6
Fees	3.48	5	10.85	1	2.61	2	5.42	3	4.64	3	6.67	1
Miscellaneous	4.77	3	7.96	1	2.40	5	8.68	3	3.55	4	12.67	2
Subtotal - Admin Cases	4.44	38	6.84	6	2.86	22	6.31	19	3.27	34	7.25	15
Refusal to Disclose	7.64	47	15.25	8	5.46	45	16.57	13	5.59	34	16.96	13
S. 69 Exclusion	-	-	-	-	-	-	-	-	8.04	4	7.07	0
Subtotal – Refusal Cases	7.64	47	15.25	8	5.46	45	16.57	13	6.12	38	16.93	13
Overall	6.28	86	12.77	14	4.34	67	8.93	33	4.67	72	10.36	28

Notes: 1. Difficult Cases - Cases that take over two times the average amount of investigator time to resolve.

2. Refusal Cases take on average four times as much investigator time to resolve as administrative cases.

Table 4 COMPLAINT FINDINGS (by government institution)
April 1, 2003 to March 31, 2004

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Agriculture and Agri-Food Canada	6	-	2	-	8
Atlantic Canada Opportunities Agency	8	-	1	1	10
Belledune Port Authority	-	-	1	-	1
Business Development Bank of Canada	0	1	1	-	2
Canada Mortgage & Housing Corporation	2	-	1	-	3
Canada Newfoundland Offshore Petroleum Board	1	-	-	-	1
Canada Revenue Agency	63	-	19	2	84
Canadian Environmental Assessment Agency	1	-	-	-	1
Canadian Film Development Corporation	1	-	-	-	1
Canadian Firearms Centre	1	-	1	-	2
Canadian Food Inspection Agency	4	-	8	-	12
Canadian Forces Grievance Board	2	-	1	-	3
Canadian Heritage	5	-	11	-	16
Canadian International Development Agency	3	-	-	2	5
Canadian International Trade Tribunal	1	-	-	-	1
Canadian Museum of Civilization	2	-	-	1	3
Canadian Nuclear Safety Commission	3	-	-	1	4
Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission	1	-	-	-	1
Canadian Security Intelligence Service	1	-	2*	-	3
Canadian Space Agency	4	-	2	-	6
Citizenship & Immigration Canada	41	-	14	2	57
Communications Canada	1	-	-	-	1
Correctional Service Canada	19	-	7	1	27
Environment Canada	25	1	9	3	38
Finance Canada	11	-	11	-	22
Fisheries and Oceans Canada	16	-	8	-	24
Foreign Affairs and International Trade	45	-	9	1	55
Health Canada	15	-	4	-	19
Human Resources Development Canada	8	-	9	3	20
Immigration and Refugee Board	2	-	-	-	2
Indian and Northern Affairs Canada	17	-	2	-	19
Indian Residential Schools Resolution Canada	5	-	2	-	7

Table 4 COMPLAINT FINDINGS (by government institution)
April 1, 2003 to March 31, 2004 (continued)

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Sub-stantiated	Discon-tinued	TOTAL
Industry Canada	30	-	8	2	40
Justice Canada	43	4	13	2	62
National Archives of Canada	41	1	16	2	60
National Capital Commission	2	-	2	-	4
National Defence	55	-	7	6	68
National Parole Board	1	-	-	-	1
National Research Council Canada	1	-	-	-	1
Natural Resources Canada	4	-	2	1	7
Natural Sciences and Engineering					
Research Council of Canada	1	-	-	-	1
Office of the Correctional Investigator	3	-	-	-	3
Office of the Superintendent of Financial Institutions	2	-	1	-	3
Ombudsman National Defence & Canadian Forces	1	-	-	-	1
Parks Canada Agency	1	-	-	-	1
Privy Council Office	20	-	21	5	46
Public Safety and Emergency Preparedness Canada	13	-	1	1	15
Public Service Commission of Canada	1	-	1	-	2
Public Works and Government Services Canada	48	-	12	4	64
Royal Canadian Mounted Police	33	-	13	1	47
Social Science and Humanities					
Research Council of Canada	1	-	-	-	1
Statistics Canada	1	2	1	-	4
Transport Canada	55	-	3	5	63
Transportation Safety Board of Canada	-	1	-	-	1
Treasury Board Secretariat	10	-	4	1	15
Western Economic Diversification Canada	1	-	1	-	2
TOTAL	681	10	231	47	970

Table 4 COMPLAINT FINDINGS (by government institution)
April 1, 2003 to March 31, 2004

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Agriculture and Agri-Food Canada	6	-	2	-	8
Atlantic Canada Opportunities Agency	8	-	1	1	10
Belledune Port Authority	-	-	1	-	1
Business Development Bank of Canada	0	1	1	-	2
Canada Mortgage & Housing Corporation	2	-	1	-	3
Canada Newfoundland Offshore Petroleum Board	1	-	-	-	1
Canada Revenue Agency	63	-	19	2	84
Canadian Environmental Assessment Agency	1	-	-	-	1
Canadian Film Development Corporation	1	-	-	-	1
Canadian Firearms Centre	1	-	1	-	2
Canadian Food Inspection Agency	4	-	8	-	12
Canadian Forces Grievance Board	2	-	1	-	3
Canadian Heritage	5	-	11	-	16
Canadian International Development Agency	3	-	-	2	5
Canadian International Trade Tribunal	1	-	-	-	1
Canadian Museum of Civilization	2	-	-	1	3
Canadian Nuclear Safety Commission	3	-	-	1	4
Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission	1	-	-	-	1
Canadian Security Intelligence Service	1	-	2	-	3
Canadian Space Agency	4	-	2	-	6
Citizenship & Immigration Canada	41	-	14	2	57
Communications Canada	1	-	-	-	1
Correctional Service Canada	19	-	7	1	27
Environment Canada	25	1	9	3	38
Finance Canada	11	-	11	-	22
Fisheries and Oceans Canada	16	-	8	-	24
Foreign Affairs and International Trade	45	-	9	1	55
Health Canada	15	-	4	-	19
Human Resources Development Canada	8	-	9	3	20
Immigration and Refugee Board	2	-	-	-	2
Indian and Northern Affairs Canada	17	-	2	-	19
Indian Residential Schools Resolution Canada	5	-	2	-	7

Table 4 COMPLAINT FINDINGS (by government institution)
April 1, 2003 to March 31, 2004 (continued)

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Industry Canada	30	-	8	2	40
Justice Canada	43	4	13	2	62
National Archives of Canada	41	1	16	2	60
National Capital Commission	2	-	2	-	4
National Defence	55	-	7	6	68
National Parole Board	1	-	-	-	1
National Research Council Canada	1	-	-	-	1
Natural Resources Canada	4	-	2	1	7
Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada	1	-	-	-	1
Office of the Correctional Investigator	3	-	-	-	3
Office of the Superintendent of Financial Institutions	2	-	1	-	3
Ombudsman National Defence & Canadian Forces	1	-	-	-	1
Parks Canada Agency	1	-	-	-	1
Privy Council Office	20	-	21	5	46
Public Safety and Emergency Preparedness Canada	13	-	1	1	15
Public Service Commission of Canada	1	-	1	-	2
Public Works and Government Services Canada	48	-	12	4	64
Royal Canadian Mounted Police	33	-	13	1	47
Social Science and Humanities Research Council of Canada	1	-	-	-	1
Statistics Canada	1	2	1	-	4
Transport Canada	55	-	3	5	63
Transportation Safety Board of Canada	-	1	-	-	1
Treasury Board Secretariat	10	-	4	1	15
Western Economic Diversification Canada	1	-	1	-	2
TOTAL	681	10	231	47	970

Table 5 GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS (by location of complainant) April 1, 2003 to March 31, 2004

	Rec'd	Closed
Outside Canada	15	19
Newfoundland	22	24
Prince Edward Island	8	1
Nova Scotia	36	18
New Brunswick	8	4
Quebec	109	82
National Capital Region	569	396
Ontario	325	243
Manitoba	44	31
Saskatchewan	25	16
Alberta	52	36
British Columbia	119	94
Yukon	1	0
Northwest Territories	4	5
Nunavut	4	1
TOTAL	**1338**	**970**

CHAPTER IV
CASE SUMMARIES

1. How Much Was Repaid?

Background

In July 2000, a citizen asked Industry Canada to disclose information about the performance of the department's Technology Partnerships Program. The program was established in 1996 to provide repayable contributions to small and medium-sized enterprises to encourage research, development, and innovation. The Technology Partnerships Program operates in a similar manner to the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), Western Economic Diversification (WED) and Canada Economic Development for Quebec Regions. The requester wanted to know, among other things (such as the distribution of contributions by political riding), how much of the $1.6 billion given by the program was actually repaid. The requester also made similar requests for repayment information to ACOA and WED.

The department agreed to disclose the total amount of repayments (as it turns out, less than two percent had been repaid in the five years since the program's inception); however, in December 2000, it refused to provide a breakdown by individual firm. The government argued that disclosure of the repayment record of individual recipients could lead the public to make erroneous judgements about the financial or managerial competence of these firms. The requester, on the other hand, could not understand why loans had been given to large corporations such as Pratt & Whitney and Bombardier and she felt the public should know whether or not these firms had ever repaid the loans. The requester was also puzzled as to why ACOA and WED had no difficulty disclosing the company-specific repayment information which IC wished to keep secret.

As a result, in March 2001, the requester complained to the Information Commissioner about the matter.

Legal Issues

To justify its refusal to disclose the breakdown of repayments by individual company, Industry Canada relied upon paragraphs 20(1)(b) and (c) of the *Access to Information Act*. In particular, the department argued that the repayment

information was confidential commercial, financial information provided by the companies to the department (paragraph 20(1)(b)). As well, it argued that the level of repayment could give competitors an insight into how close to being ready for market a new technology might be and, hence, be prejudicial to the recipient companies' competitive positions (paragraph 20(1)(c)).

The commissioner rejected the paragraph 20(1)(b) argument for two reasons: first, the repayment information had not been "supplied" by third parties to the government. Rather, it was a tabulation from the department's own accounts owing. Second, there was no evidence that the amount of repayment was confidential in nature. The mere assertion that information is confidential is insufficient to discharge the onus of justifying the paragraph 20(1)(b) exemption.

With respect to the paragraph 20(1)(c) argument, the commissioner insisted that the companies themselves give detailed explanations of how disclosure of their repayment records could reasonably be expected to result in competitive harm to them. Given that other federal contributions programs had released very similar information about many of the same firms, the commissioner was not prepared to accept the department's assertions that disclosure could harm the companies that had received loans.

It was not until April 2002 that Industry Canada agreed to consult all third parties. All of the companies agreed to disclosure or did not take advantage of their right to take action in the Federal Court to resist disclosure. Consequently, in February 2003, Industry Canada disclosed to the requester the amounts repaid by each company in receipt of a contribution from the Technology Partnerships Program.

The requester, as might be expected, found the time excessively long between her initial request for information (July 2000) and the release of the information (February 2003). However, she expressed the view that the long process was worthwhile as a necessary reminder to government and those who receive government contributions that taxpayers expect and deserve transparency and accountability in the administration of funding programs.

Lessons Learned

The protections for commercially sensitive information contained in section 20 of the Act are both broad and mandatory. However, there is also a heavy onus on government institutions not to refuse disclosure under these sections based on mere assertions of commercial confidentiality or competitive harm from disclosure. Rather, there must be evidence of harm, at the level of a probability, and concrete evidence that the information in question is of a confidential nature. However, even when information is confidential in nature, it cannot be

kept secret under paragraph 20(1)(b) unless a third party has supplied it to government. Where the information is compiled by government through inspections, audits or accounting materials, paragraph 20(1)(b) may not be invoked to justify a refusal to disclose requested records.

It is regrettable that the public interest override contained in subsection 20(6) is limited and does not authorize government to weigh the public interest in accountability and transparency of public expenditures against the competitive interests of third parties. This is an omission that Parliament should remedy by legislative amendment.

2. Policy Versus The Law

Background

An individual made two requests under the *Access to Information Act* to the Department of the Solicitor General (SGC) for records concerning two other people. The access requester enclosed with the request a consent form signed by the other persons, authorizing the government to disclose information about them to the requester.

SGC refused to process and answer the access requests. It returned the requests with this explanation: "It is the policy of this department that individuals wishing to have access to their personal information should submit their own requests under the *Privacy Act*." The department not only refused to answer the access requests, it failed to inform the requester of his right to make a complaint to the Information Commissioner. However, the requester was aware of his right and complained to the commissioner.

Legal Issues

There is, under the *Privacy Act*, a mechanism for individuals to make requests for access to information about themselves. Does the existence of that mechanism mean that requests for personal information must be made under the *Privacy Act*, or may such requests also be made under the *Access to Information Act*? Is it required that individuals apply for access to information about them, or may they give consent for someone else to apply for them? These were the issues raised by this complaint.

In defense of its refusal to process and answer these two access requests, the department argued that there was some doubt as to the legitimacy of the consents. It argued that this doubt was an acceptable reason to insist that the individuals, who allegedly gave consent, submit their own requests under the *Privacy Act*. The department insisted on its right to refuse to process these

access requests in order to protect the privacy of the individuals whose information had been requested.

The commissioner concluded that there is no requirement that requests for access to personal information must be made under the *Privacy Act* or that they must be made by the person to whom the information relates. He found that, should individuals wish to request access to personal information about themselves or about someone else, they also have a right to do so under the *Access to Information Act* upon payment of the associated fees (there are no fees for requests made under the *Privacy Act*). If the request is for information about someone else, disclosure may only be made under the Access Act if:

1) there is consent from the person to whom the requested information relates;

2) the information is publicly available; or

3) disclosure of the information without consent is authorized by section 8 of the *Privacy Act* (for example, to serve the best interests of the person to whom the information relates, to serve the public interest, to enable a member of Parliament to help the person, for a use consistent with the purpose for which the information was compiled).

The commissioner concluded that, if a department decides that a consent is not valid (presumably after taking representations from the requester and, if necessary, verifying directly with the person to whom the information relates), the proper course of action is to refuse disclosure, pursuant to the personal information exemption in the Access Act (section 19), and to inform the requester of his or her right of complaint to the Information Commissioner.

The SGC accepted the obligation to answer the requests. It sent letters to the person whose information was requested, seeking confirmation of their consents and conducted searches for relevant records. In the end, no records relevant to the requests were located, and the requester was so informed.

Lessons Learned

If an access request is properly made (i.e. it meets the clarity requirement of section 6 and is accompanied by the five dollar fee) then there is a mandatory, legal obligation on government institutions to answer the request (section 7), to answer within specific deadlines (sections 7 and 9), to give reasons for refusal of access (section 10), and give written notice of the right of complaint to the Information Commissioner (section 10).

Privacy concerns (for example, whether or not a consent to disclose personal information is valid) never justify a refusal to fulfill the above-described obligations. Such concerns, if they have some merit after reasonable inquiry by

the government institution, may, of course, justify a refusal to disclose personal information, which refusal may then be the subject of a complaint to the Information Commissioner.

3. Yes! You Can Have It On CD

Background

In October 2001, an articling student at a Vancouver law firm made an access request to Fisheries and Oceans Canada (F&O) for a CD-ROM copy of an electronic database (known as the Habitat Enforcement Database). The database contains court judgments arising from *Fisheries Act* prosecutions, case summaries of the judgments and information about the impact of the court decisions on future prosecutions.

In response, F&O refused to disclose the CD-ROM or any of its contents in any format, on the basis that the information requested was subject to solicitor-client privilege and, hence, exempt from the right of access, pursuant to section 23 of the Access Act.

In February 2002, the requester complained to the Information Commissioner about the matter. The complainant could not understand how a database comprised largely of publicly-known information, i.e. court decisions and summaries thereof, could qualify for solicitor-client privilege.

Early in the investigation, it became clear that the refusal to disclose the CD-ROM was based on two additional reasons which had not been communicated to the requester in the department's response. First, the department's refusal to disclose the text of court judgments was also based on section 68 of the Act, which excludes publicly available records from the right of access. Second, the department took the view that an access requester had no right to dictate the format in which information is disclosed. At the time of the request, the database existed in hard copy and in an internal on-line database, but it did not exist on CD-ROM.

Legal Issues

Three issues arose in this case: first, can court decisions and summaries thereof qualify for solicitor-client privilege? Second, can court decisions be withheld on the basis that they are published material and, hence, excluded from the right of access by section 68 of the Act. Finally, does an access requester have a right to request access be provided in a particular format?

The irony of the first two issues was not lost on the commissioner. The department argued both that court decisions are a matter of confidence and, at the same time, published material. The commissioner did not accept that the court decisions and summaries qualify for solicitor-client privilege. He found that this information is public and he noted that the decisions were not selected or presented as foundation for particular legal advice. They were simply a compendium of decisions on a particular topic. Consequently, he concluded that section 23 of the Act did not justify a refusal to disclose the database.

With respect to the second issue, the commissioner noted that, while court decisions are public, this national compendium of decisions is not published or available for purchase by the public. A requester would have to do a search in every court across Canada to compile the database and, in the commissioner's view, the section 68 exclusion was not intended to force Canadians into that hardship to get access to a set of records which already exist in government files and which tax dollars paid to compile. Consequently, he concluded that section 68 of the Act did not justify the refusal to disclose the database.

With respect to the third issue, choice of format, the commissioner took note of the admission by F&O that the CD-ROM version can be easily and cheaply produced. He also took note of the decision of the Federal Court Trial Division in *Yeager* v. *Correctional Service Canada*, 2001 FCT 434. The court found that there was an obligation to create a record in a new format if, in the words of subsection 4(3) of the Act, the record "... is capable of being produced using the computer software and expertise normally used by CSC."

Consequently, the commissioner rejected the department's contention that requesters have no right to obtain access to records in their preferred format.

The department accepted the commissioner's views and disclosed a CD-ROM version of the Habitat Enforcement Database to the requester. Regrettably, from the date of the access request to the date of disclosure, two years had elapsed and all that delay for entirely non-sensitive information!

Lessons Learned

This is a classic case of a department looking for ways to say "no disclosure" rather than asking itself "why not disclosure." There was enormous information and negligible cost to put it on a CD-ROM; yet, for two years, the department insisted on secrecy.

An attitude of service to access requesters is the frame of mind the Access Act requires public servants to take in answering access requests. Parliament has made it an express obligation to create records from electronic databases if it is reasonably possible to do so. It is not open to public servants to dictate to

access requesters the format in which they will receive access to government records.

4. Government Can't Complain About Requesters

Background

For the first time since the coming into force of the *Access to Information Act* (1983), the Information Commissioner received a complaint from a government institution, Canadian Air Transportation Security Authority (CATSA). CATSA was created in 2002 to be responsible for security at Canadian airports.

After a senior official of CATSA was fired for harassment, the official made 14 access requests to CATSA (over a one-month period) for records on a variety of subjects. Three of the requests concerned, in part, individuals whose allegations of harassment had led to the requester's firing.

CATSA formed the view that the requester's use of the Access Act amounted to a continuing form of harassment and, in its complaint to the Information Commissioner, it asked the commissioner to endorse CATSA's view that it is under no obligation to answer access requests which are being made as a form of harassment.

The requester was notified by CATSA of the complaint. He took the view that the Information Commissioner has no jurisdiction to investigate a complaint from a government institution.

Legal Issues

The matters which the Information Commissioner is authorized to investigate are set out in subsection 30(1) of the *Access to Information Act*. CATSA argued that paragraph 30(1)(f) governs this case. It provides:

> "Subject to this Act, the Information Commissioner shall receive and investigate complaints
> (f) in respect of any other matter relating to requesting or obtaining access to records under this Act."

In CATSA's view, this is a broadly worded jurisdiction which, unlike some other paragraphs of subsection 30(1), is not limited by the words "from persons". CATSA also drew a connection between the words in paragraph 30(1)(f) and the broad powers in paragraph 37(1)(a) which authorize the commissioner to make "any recommendations that the commissioner considers appropriate." In CATSA's view, these provisions require the commissioner to investigate a

complaint alleging that specific access requests are acts of harassment and give him broad latitude to recommend how CATSA should react, including a recommendation that access requests from a specific individual not be answered.

The requester did not agree that paragraph 30(1)(f) would allow a complaint from a government institution. He pointed out that, if Parliament had contemplated complaints from government institutions, it would not have used the phrase "relating to requesting or obtaining access." Rather, Parliament would have also used the terms "receiving" access requests and "granting" access.

Second, the requester asked the commissioner to look at the scheme of the Act as reflected in Parliament's directions as to how investigations are to be conducted and reported. For example, it was pointed out that subsection 35(2) requires the commissioner, in the course of an investigation, to give the following persons a reasonable opportunity to make representations:

- the person who made the complaint;
- the head of the government institution concerned; and
- any third party having a section 20 (commercial confidentiality) interest in a record that might be recommended for disclosure.

The requester pointed out that there is no mention here of an obligation to give the access requester a right to make representations when the person who makes the complaint is also the head of the government institution concerned. This omission, according to the requester, is evidence that Parliament did not intend that government institutions could make complaints to the commissioner.

The requester also referred the commissioner to section 37 of the Act, which requires the commissioner to report the results of investigations to:

- the head of the government institution;
- the complainant;
- third parties with respect to commercial confidentiality issues.

Again, there is no mention of an obligation to report results to an access requester because, according to the requester's argument, Parliament did not intend that government institutions could also be complainants.

As a counter to these arguments concerning the inherent limits in sections 35 and 37, CATSA pointed out that the commissioner would have natural justice obligations to take representations from, and report to, the access requester in the circumstances of this case.

The commissioner agreed with CATSA that his investigative jurisdiction under paragraph 30(1)(f) is broad. However, he also agreed with the requester that, when one considers the scheme of the Act and its purpose, as set out in section 2, it becomes clear that Parliament did not intend to authorize the commissioner to investigate complaints by government institutions against access requesters. Consequently, the commissioner reported to the parties that he had no jurisdiction to investigate CATSA's complaint. He also informed the parties that the requester had the right to complain to the commissioner about CATSA's failure to answer his access requests.

Lessons Learned

Absent legislative change, government institutions that question the motives of access requesters cannot, by making a complaint, compel the Information Commissioner to investigate the matter. In this case, the commissioner did not consider the merits of the complaint, i.e. whether there are circumstances in which government institutions may refuse to answer access requests because of the motives of the requester or the effect requests have on employees of the receiving institution.

5. You Can Waive Your Rights

Background

A former employee of the Canadian Space Agency entered into an out-of-court "settlement agreement" with the employer which contained a clause wherein the former employee agreed not to make access requests in the future in respect of his employment with the Canadian Space Agency. Some seven months after the agreement was signed, the former employee asked the Information Commissioner to review the appropriateness of the portion of the agreement preventing future access requests relating to employment issues. The former employee alleged that his agreement had been obtained under duress and that his rights under the Access Act should take precedence over any private agreement.

Legal Issue

May a person's rights under the *Access to Information Act* be removed or modified by private agreement between the Crown and an individual? That was the issue before the commissioner in this case. The Space Agency argued that the "no more requests" clause was limited (to matters of employment) and reasonable in the circumstances of a mutual agreement to end an employment relationship. It pointed out that the agreement had been signed by the former

employee's authorized union representative and endorsed in writing by the former employee.

The commissioner concluded that the "no more requests" clause did not contravene any provision of the *Access to Information Act*. He pointed out that the clause does not prevent government institutions from receiving access requests--indeed, they would be required to process any such request. However, the commissioner pointed out that, were the former employee to make access requests to his former employer about his former employment, he might face repercussions from the Crown for breach of contract. In such a circumstance, it would be open to the former employee to raise the issue of duress in his defence. The commissioner declined to express any view as to whether or not duress was a factor in this case.

Lessons Learned

Individuals may, by private contract, waive their rights to make access requests or complaints to the Information Commissioner. While the commissioner would be concerned if it were to become a standard practice for the Crown to insist on such clauses in employee-employer settlements, such clauses do not contravene the *Access to Information Act*.

6. Confidentiality Versus Public Interest

Background

The Canadian Institute of Health Research awarded funds to the University of British Columbia to conduct research on the health risks to healthcare workers of certain disinfectant products. As part of the research, a UBC researcher made an access request to Health Canada for toxicological data on a disinfectant known as CIDEX OPA solution, manufactured by Johnson & Johnson.

Health Canada disclosed some information, but withheld most details in order to protect the manufacturer from commercial and competitive injury.

The researcher complained to the Information Commissioner arguing that the public interest in determining the risks of the product to public health and safety should override the manufacturer's commercial and competitive concerns.

Legal Issue

Did Health Canada properly exercise the discretion given to it by subsection 20(6) of the *Access to Information Act*? That provision authorizes government to disclose commercially sensitive information "if that disclosure would be in the

public interest as it relates to public health, public safety or the protection of the environment and, if the public interest in disclosure clearly outweighs in importance any financial loss or gain to, prejudice to the competitive position of or interference with contractual or other negotiations of a third party."

The researcher seeking disclosure argued that disinfectants, like CIDEX OPA solution, might have an adverse effect on the health of healthcare workers. She argued that the goal of the research--that of comparing the relative health impacts of various products--was supported by the Workers' Compensation Board of B.C., the Occupational Health and Safety Agency for Healthcare in B.C., healthcare management associations, and labour union members.

For its part, Health Canada took the position that the requester had not shown that the product in question poses any threat to public health or safety. Health Canada and the product's manufacturer took the view that the approved labeling and package insert for the product ensure that the product is handled and used safely. In the absence of some evidence to the contrary, they argued that disclosure would not promote any public interest and, hence, would not outweigh the likely commercial prejudice to the manufacturer from disclosure of the toxicological data.

The commissioner agreed with Health Canada and Johnson & Johnson that this was not a case where the public interest in health and safety outweighed the commercial and competitive interests of Johnson & Johnson. The commissioner found that Health Canada had carefully weighed the factors for and against disclosure and that there was good reason to insist on secrecy in this case. The complaint was recorded as not substantiated.

Lessons Learned

Government institutions are under a mandatory obligation to refuse to disclose information if disclosure could harm private firms. They are also under an obligation to consider the subsection 20(6) public interest override before refusing access. This discretion to disclose in the public interest must be exercised in good faith and there must be evidence that relevant factors for and against disclosure were weighed. If the discretion to disclose in subsection 20(6) is exercised in good faith, it is not for the commissioner or a reviewing court to seek to substitute its judgment for that of the head of the government institution which received the access request.

7. Delays In The Minister's Office

Background

A requester asked the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) for access to records showing the expense reimbursement claims (relating to travel and hospitality) for four DFAIT officials. Before the legal response deadline, DFAIT asked the requester if he would accept an expense summary prepared by the department in lieu of the actual expense claim records. The requester agreed. Then the wait began--no response, not even the summary, was given. When the requester pestered the department for an explanation, he was told that the proposed release package had been in the minister's office awaiting approval for over a month. He was told that there was nothing departmental employees could do but wait until the minister and his staff had given approval for disclosure. The requester complained to the Information Commissioner.

Legal Issue

Is a minister (and his office staff) entitled to insist that his or her approval be obtained before access requests are answered even if waiting for approval means that legal response deadlines are missed?

The investigation showed that this was not the only case held up, beyond response deadlines, awaiting the approval for release from the minister's office. The departmental staff felt they could not answer requests until the minister's approval had been obtained. The minister's office felt that the departmental staff were wrong to wait for their approval if it meant response deadlines would be missed. It seemed a classic case of miscommunication--and access requesters were the losers caught in the middle.

The Information Commissioner determined that a previous minister had delegated his authority to answer access requests to the department's deputy minister and Access to Information coordinator. That delegation of authority remains in force since it has not been countermanded by the current minister. In law, then, the minister's staff have no lawful authority to approve access responses and departmental staff have the legal authority (and responsibility) to proceed to answer access requests without waiting for ministerial approval.

The commissioner advised the minister to clarify, in writing, his expectation that the right of individuals to receive timely answers to access requests be respected--even if that means that the minister may not always get an advance "heads up". While there is nothing unlawful about giving ministers advance warning and explanations about what will be released under the Access Act, the

"heads up" process should be selective and must not result in missed response deadlines.

The commissioner also took the occasion to urge the minister to solve a longstanding record of poor performance by DFAIT in meeting access response deadlines. While delays in the minister's office contributed to the overall problem, other causes have been identified by the commissioner's report card (see the results for 2003-04, at pages 116 to 124). As a department which receives relatively few access requests, there is no excuse for further procrastination in coming into full compliance with the law's response deadlines.

Lessons Learned

Meeting the access response deadlines on a consistent basis requires careful attention and leadership from the minister and deputy minister. The minister's communication needs must not be allowed to take precedence over legal rights to timely responses. Only ministers can make this priority clear to ministerial staff and departmental officials, who are prone to put the minister's interest above all else.

8. No Special Status For Lawyers

Background

A Vancouver immigration lawyer made a request to Citizenship and Immigration Canada (CIC) under the *Access to Information Act* for information about one of his clients. CIC refused to process the request until a written consent was provided by the client, authorizing disclosure of the client's personal information to the lawyer. The lawyer obtained his client's consent (from China); however, CIC rejected the consent because it had not been dated. The lawyer felt that CIC was imposing unnecessary "red tape" and complained about the matter to the Information C· ·missioner.

Legal Issues

Is a government institution justified in refusing to disclose personal information to the subject's legal counsel unless the lawyer provides a signed and dated consent from the client? The lawyer argued that lawyers are bound by fiduciary duties to their clients. Consequently, where a lawyer advises in writing that he or she represents an individual, it should be presumed that the lawyer is acting with the client's authorization. The lawyer pointed out that he is a member of the Quebec Bar and, if he were to falsely claim that he represented a client, he would be subject to sanctions, including revocation of his license to practice law.

For its part, CIC pointed out that, while there is no specific requirement under the *Access to Information Act* for written consent for disclosure of personal information to a third party, there is a specific requirement for written consent under the *Privacy Act*. CIC argued that it is reasonable and prudent for it to put the burden on all access requesters seeking personal information about others to provide a current, signed consent for the disclosure.

The commissioner concluded that CIC is under a duty, under both the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*, to take all reasonable precautions to avoid unauthorized disclosure of personal information. Taking into account the fact that section 10 of the Privacy Regulations requires consents to be in writing, the commissioner concluded that it is reasonable for CIC to insist upon written consents before disclosing personal information to a third party under the *Access to Information Act*. Similarly, the commissioner concluded that it is reasonable for CIC to ask that consents be dated in order to ensure that consents are current and related to the information which is the subject of the request to which the consent relates.

Finally, the commissioner concluded that these requirements are no less reasonable when the requester is a lawyer. If Parliament had intended to give lawyers a special status in this regard, it could have done so, as it did for members of Parliament, in paragraph 8(2)(g) of the *Privacy Act*.

While the commissioner did not support the lawyer's complaint on this ground, he did inform CIC that it had not answered the lawyer's request properly. Since the lawyer had made a request under the *Access to Information Act* and paid the $5 fee, he had a right to an answer. It was simply not open to CIC to refuse to answer the request. During the investigation, CIC corrected its error by invoking paragraph 10(1)(b) to refuse to confirm or deny whether or not it held the requested information and indicating that, if such information did exist, it would be exempt from the right of access as personal information under subsection 19(1) of the *Access to Information Act*.

The lawyer provided written, dated consent from his client and obtained access to the information.

Lessons Learned

Anyone may make a request under the *Access to Information Act* for personal information about someone else. The receiving institution has an obligation to take reasonable steps to ensure that personal information is not disclosed to someone else without authorization. For this purpose, it is reasonable to ask for a signed and dated consent from the person who is the subject of the requested information.

If no written, dated consent is provided, it is not open to the receiving institution to refuse to process the request. Rather, the proper course is to refuse access based upon subsection 19(1) of the Act and to inform the requester that the institution could not disclose personal information without the signed and dated consent of the subject.

9. Privacy For Public Employees?

Background

In November 2002, an individual filed an access request with the Solicitor General of Canada (SGC) for a list of names of persons who had accepted an offer from SGC of term or casual employment in the National Capital Region. SGC refused to disclose the names on the basis that the requested information is "personal information" and subject to a mandatory exemption.

The requestor made similar requests to 30 other government institutions. Some withheld the names, others gave the names but refused to disclose whether the individual was a "term" or "casual". These responses were based on advice provided to the departments by the Treasury Board Secretariat.

These refusals prompted complaints to the Information Commissioner.

Legal Issue

Is the name and federal government employment status of an individual "personal information" for the purposes of the subsection 19(1) exemption in the *Access to Information Act*? That was the issue on which the outcome of this complaint turned.

However, the answer to this question depends on a related question: Is the name and status (i.e. term or casual) of a federal employee covered by paragraph 3(j) of the *Privacy Act*? If the answer to this latter question is "yes", then the answer to the first question must be "no". The reason for this relationship between paragraph 3(j) of the *Privacy Act* and subsection 19(1) of the *Access to Information Act* is that the former provision describes information which may not be withheld under the latter provision.

Paragraph 3(j) of the *Privacy Act* provides as follows: "For the purposes of ... section 19 of the *Access to Information Act* (personal information) does not include:

> (j) information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual..."

The requester argued that "terms" and "casuals" are employees and their status has a relation to their functions. The government agreed that these individuals are employees, but argued that their employment status has nothing to do with their positions or functions and, hence, must be protected as "personal information".

The commissioner's deliberations were made much easier when, in March 2003 (two months after the complaint was made), the Supreme Court of Canada issued its judgment in the case of *Canada (Information Commissioner)* v. *Canada (Commissioner of the R.C.M.P.)*, [2003] SCC No. 8. That judgment deals with a refusal by the RCMP to disclose information about, inter alia, the employment status of certain RCMP officers. The Supreme Court found that such types of information "... relate to the general characteristics associated with the position or functions of an RCMP member. They do not reveal anything about their competence or divulge any personal opinion given outside the course of employment. Rather, they provide information relevant to understanding the functions they perform..." (paragraph 39)

In addition to taking into account this decision of the Supreme Court, the Information Commissioner also took note of the fact that the Privacy Commissioner had concluded that the names and status of term and casual employees fall within paragraph 3(j) of the *Privacy Act* and, hence, do not qualify for exemption under subsection 19(1) of the *Access to Information Act*.

Finally, during the investigation, the Treasury Board Secretariat informed the Information Commissioner as follows: "While we continue to believe that the advice we received from Justice was legally sound, we will no longer be recommending that government institutions continue to exempt the names of government term and casual employees as personal information."

The commissioner concluded that the withheld information did not qualify for exemption from the right of access under subsection 19(1) of the Act and recommended that it be disclosed. SGC released the information.

Lessons Learned

By means of paragraph 3(j) of the *Privacy Act*, Parliament expressed its intent to narrow privacy protection for public employees so that the purpose of the Access Act--accountability of elected officials and public servants--would not be undermined. This goal has been reinforced by the Supreme Court of Canada in the RCMP decision. The court has made it clear that paragraph 3(j) of the *Privacy Act* is intended "... to ensure that the state and its agents are held accountable to the general public..." (paragraph 29)

Thus, government institutions must be very cautious before asserting privacy protection for government officials or employees to ensure that secrecy does not undermine the public's right to hold government and its employees to account through the right of access.

10. On-Line Access to Databases

Background

Shortly after the *Access to Information Act* came into force in 1983, the government adopted an electronic tracking system for access requests. Known as CAIR (Coordination of Access to Information Requests), the system was developed for the Treasury Board Secretariat (TBS) and maintained by Public Works and Government Services Canada (PWGSC). All institutions subject to the Act upload to the system information about requests submitted under the Access Act. This allows TBS and the Privy Council Office (the main clients of CAIR) to monitor requests, ensure consistency of responses, and facilitate consultations among institutions.

When individuals seek access to CAIR, they are unable to do so on-line. Rather, they are asked to make an access request, pay the associated fees, wait at least 30 days--usually longer--and accept a paper printout or diskette in severed form. One regular requester, an academic with an interest in using CAIR to facilitate his research into the workings of the federal access regime, became upset about the inability to obtain on-line access to CAIR and complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

Does the government have the right to refuse on-line access to CAIR? The TBS' view was that it need only give a paper or electronic copy of the content of CAIR, but not real-time access to the system. In support of this view, TBS referred to subsection 12(1) which requires that a person who is given access must "...be given an opportunity to examine the record or part thereof or be given a copy thereof." TBS argued that this provision authorizes it to make snapshot copies of the CAIR database in response to an access request.

TBS also took the position that, if CAIR was made available on-line, it should only permit public access to closed requests, not new or active requests. No provision of law was cited to justify this limitation.

For his part, the requester referred to subsections 4(1) and 4(3) arguing that they afford a right of access to records as they exist at the time of the request. Only if the record does not exist do institutions have the right to create a record derived from an electronic database.

The commissioner made the following observations:

1) CAIR is technically capable, at virtually no cost, of being open to public, on-line access;

2) CAIR does not contain the names of access requesters or other personal information. On-line access poses no threat to privacy;

3) As a working tool, it is mandatory that CAIR be available to public servants in both official languages. Thus, there is no additional incremental cost to produce CAIR in both official languages for the purposes of on-line, public access, a requirement of the *Official Languages Act*.

4) In the current process, access is given to the paper or electronic copy of both closed and open/active access requests.

Taking into account these factors, as well as subsections 4(1) and 4(3) of the Act and the purpose of the Act in section 2, the commissioner concluded that the complaint was well-founded. He recommended that CAIR be made available to public, on-line access.

The commissioner also took note of the new government's announced intention to become more pro-active about information disclosure and to increase on-line access to government records. The President of Treasury Board has already issued directions requiring on-line access to the travel and hospitality expense claims of senior officials. He also announced the intention to put information about grants, contributions and contracts on-line. In these circumstances, where CAIR contains non-sensitive information and no incremental cost to go on-line, the commissioner urged TBS--quite apart from the legalities--to use this case to show tangible leadership to the rest of government with respect to pro-active information disclosure.

At the time of this writing, TBS had not agreed to follow the commissioner's recommendation.

Lessons Learned

When government institutions find themselves creating records from a database in response to an access request, they should ask whether or not on-line or real-time access to the database would be desirable and feasible. There is no reason, in law or policy, for forcing individuals to make repeated access requests for access to information which is an electronic database to which public, on-line access can readily be given.

Index of the 2003-04 Annual Report Case Summaries

Section of ATIA	Case No.	Description
10(3)	(07-04)	Delays In The Minister's Office
19(1)	(09-04)	Privacy For Public Employees?
20(1)(b)(c)	(01-04)	How Much Was Repaid?
20(6)	(06-04)	Confidentiality Versus Public Interest
23)	(03-04)	Yes! You Can Have It On CD
30(1)(a)	(10-04)	On-Line Access to Databases
30(1)(f)	(02-04)	Policy Versus The Law
30(1)(f)	(04-04)	Government Can't Complain About Requesters
30(1)(f)	(05-04)	You Can Waive Your Rights
30(1)(f)	(08-04)	No Special Status For Lawyers

Cumulative Index of Case Summaries from 1994-2002 is listed in the Information Commissioner's 2001-2002 Annual Report at pages 59-74.

Index of Case Summaries for 2002-2003 is listed in the Information Commissioner's 2002-2003 Annual Report at page 79.

Index of the 2003-04 Annual Report Case Summaries

Section of ATIA	Case No.	Description
10(3)	(07-04)	Delays In The Minister's Office
19(1)	(09-04)	Privacy For Public Employees?
20(1)(b)(c)	(01-04)	How Much Was Repaid?
20(6)	(06-04)	Confidentiality Versus Public Interest
23)	(03-04)	Yes! You Can Have It On CD
30(1)(a)	(10-04)	On-Line Access to Databases
30(1)(f)	(02-04)	Policy Versus The Law
30(1)(f)	(04-04)	Government Can't Complain About Requesters
30(1)(f)	(05-04)	You Can Waive Your Rights
30(1)(f)	(08-04)	No Special Status For Lawyers

Cumulative Index of Case Summaries from 1994-2002 is listed in the Information Commissioner's 2001-2002 Annual Report at pages 59-74.

Index of Case Summaries for 2002-2003 is listed in the Information Commissioner's 2002-2003 Annual Report at page 79.

CHAPTER V
LEGAL SERVICES

Chapter A – The *Access to Information Act* in the Courts

A. The Role of the Federal Court

A fundamental principle of the *Access to Information Act*, set forth in section 2, is that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government. The commissioner's office and the Federal Court of Canada are the two levels of independent review provided by the law.

Requesters dissatisfied with the government's responses to their access requests first must complain to the Information Commissioner. If they are dissatisfied with the results of his investigation, they have the right to ask the Federal Court to review the department's response. If the Information Commissioner is dissatisfied with a department's response to his recommendations, he has the right, with the requester's consent, to ask the Federal Court to review the matter.

This reporting year, the commissioner's office completed investigations of 970 complaints. Only eight cases could not be resolved to the commissioner's satisfaction and these resulted in three new Applications for Review being filed by the commissioner. Three applications for court review were filed by dissatisfied requesters. Third parties opposing disclosure filed 13 applications.

Case Management Access Litigation in the Federal Court

This year, with respect to access litigation, the Federal Court of Canada issued 12 decisions, the Federal Court of Appeal issued 3 decisions and no decisions were issued by the Supreme Court of Canada. Summaries follow of the decisions in which the Information Commissioner is or was a party.

B. The Commissioner in the Courts

I. Cases Completed

The Information Commissioner of Canada* v. *The Attorney General of Canada and Janice Cochrane (SCC 29892) Supreme Court of Canada
(See 2001-2002 Annual Report p. 80 and Annual Report 2002-2003 p. 86 for details of the proceedings in the Trial and Appeal Divisions)

Nature of Action

This was a motion for leave to appeal to the Supreme Court of Canada by the Information Commissioner. The commissioner wished to appeal a decision of the Federal Court of Appeal dismissing the commissioner's appeal of a decision rendered in the context of applications under section 18.1 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, in which two subpoenas *duces tecum* issued by the commissioner were quashed on the basis that the commissioner lacked jurisdiction.

Factual Background

In reviews brought by the former Deputy Minister of Citizenship and Immigration (CIC) pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act*, the Trial Judge ruled that the commissioner had exceeded his jurisdiction when, upon concluding that a three-year extension of time claimed by CIC to respond to a number of access requests was unreasonable, the commissioner issued two subpoenas *duces tecum* as part of an investigation of a "deemed refusal". The Trial Judge reasoned that, no matter how unreasonable an extension of time may be, an extension cannot constitute a deemed refusal to provide access, nor can the Information Commissioner self-initiate a complaint and investigation under subsection 30(3) of the *Access to Information Act*, until the extension of time elapses.

The Information Commissioner filed a Notice of Appeal of the Trial Judge's ruling. In advance of the hearing before the Court of Appeal, all the access requests were answered. As a result, the Crown brought a motion at the commencement of the hearing of the appeal requesting that the appeals be dismissed as being moot. The Crown argued that, because the access requests had been processed and responded to at the time of the appeal, there was no longer a live controversy between the parties.

The Information Commissioner disagreed. He argued that the Trial Judge's determination contained a declaration that unreasonable extensions of time cannot constitute deemed refusals under the *Access to Information Act*, thereby preventing the commissioner from self-initiating a complaint and investigation

and depriving requesters of any effective recourse or remedy for unreasonably long extensions of time to answer access requests. It was argued by the commissioner that this issue of statutory interpretation remains a live controversy regardless of whether in the instant case the requests were processed prior to the hearing of the appeal.

The Court of Appeal concluded that "the underlying issue" involved the validity of the two subpoenas and that this issue was essentially fact driven. Noting that the requests had been answered, the court held that there was no longer any *lis* between the parties. On this basis, the court granted the Crown's motion from the bench, dismissing the appeals on the basis of mootness. No order was made as to costs.

The Decision of the Supreme Court of Canada

On January 29, 2004, the Information Commissioner's leave application was denied. As is its practice, the court did not give reasons for the refusal.

The Attorney General of Canada et al.* v. *The Information Commissioner of Canada (T-582-01, T-606-01, T-684-01, T-763-01, T-792-01, T-801-01, T-877-01, T-878-01, T-880-01, T-883-01, T-891-01, T-892-01, T-895-01, T-896-01, T-924-01, T-1047-01, T-1049-01, T-1083-01, T-1448-01, T-1909-01, T-1910-01, T-1254-01, T-1255-01, T-1640-00, T-1641-00, T-2070-01)
(See Annual Report 2001-2002 p. 88 and Annual Report 2002-2003 p. 89 for more details)

Decisions in these cases have been given by Justice Dawson of the Federal Court Trial Division. A review of her decisions can be found at pages 9 to 13.

The Attorney General of Canada and Mr. Ian Wilson* v. *The Information Commissioner of Canada, (Court file T-661-04)

In this application, the applicants challenged the validity of the subpoena issued by the Deputy Information Commissioner to Mr. Wilson, the National Archivist. After discussions, the matter was resolved upon the appearance of the National Archivist with his counsel before the Deputy Information Commissioner. A Notice of Discontinuance was filed shortly thereafter.

The Attorney General of Canada and M. Morris* v. *The Information Commissioner of Canada, (Court file T-887-01)
(See 2001-2002 Annual Report p. 88-90 for details of the proceedings in Trial Division)

Nature of Action

This was an Application for Review brought pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act* by a witness asking for a declaration that the Information Commissioner lacks jurisdiction to ask certain questions about the handling of access requests for the agendas of a previous Minister of National Defence.

Factual Background

This was one of 27 Applications for Review filed against the Information Commissioner in investigations concerning records held in the offices of the Prime Minister and/or ministers. This particular application arose out of the commissioner's investigation of the head of the department of National Defence's refusal to provide access to records concerning "M-5 meetings".

Issues Before the Court

The principle issue raised in this application was whether the Information Commissioner, or his delegate, has the jurisdiction to ask a witness particular questions in the context of his investigation into an access refusal and to order that the witness answer the same under oath.

Findings on Each Issue

The within application for review was discontinued on July 17, 2003.

The Information Commissioner of Canada* v. *The President of the Business Development Bank of Canada (T-2342-03) Federal Court

Nature of Action

This was an application by the Information Commissioner for judicial review under section 42 of the *Access to Information Act* of a refusal, by the President of the Business Development Bank (BDC), to release records regarding fees and honorariums of legal, financial communications, or other advisors incurred by the BDC and in the conduct of BDC's legal proceedings against François Beaudoin, the former President of the BDC. In refusing disclosure, the president relied on section 23 of the Act, which authorizes secrecy for information which qualifies for solicitor-client privilege.

Factual Background

In the fall of 1999, the BDC and François Beaudoin finalized a severance package. On November 3, 2000, François Beaudoin filed a "Requête en homologation d'une transaction" seeking to compel the BDC to respect the transaction signed. The judicial saga ended on February 6, 2004, with the judgment of Mr. Justice André Denis of the Quebec Superior Court. From the

beginning of the proceedings, the story was publicized and reported in the newspapers. On April 9, 2001, a journalist requested access to records regarding fees or honorariums of legal, financial communications, or other advisors incurred by the BDC in relation to the proceedings against Mr. Beaudoin. Relying on section 23 of the Act (the solicitor-client privilege exemption), the president refused disclosure. After investigating the resulting complaint, the Information Commissioner recommended disclosure of the total amounts paid to lawyers and other advisors. The BDC refused to follow the commissioner's recommendation. On December 10, 2003, the Information Commissioner filed an Application for Judicial Review of the president's decision. During the month of February, the commissioner filed his affidavit evidence in support of the application.

Outcome

On Friday, March 5, 2004, the BDC decided not to defend its refusal in court and released the withheld records, showing that the proceedings against François Beaudoin resulted in a total sum of 4.3 million dollars spent on legal fees, disbursements and fees paid to experts. The application for judicial review was discontinued thereafter.

II. Cases in Progress - Commissioner as Applicant/Appellant

The Information Commissioner of Canada* v. *The Attorney General of Canada and Jean Pelletier (A-268-03) Federal Court of Appeal
(See 2001-2002 Annual Report p. 88-90 for more details in the proceedings in Trial Division)

Nature of Action

This is an appeal from an interlocutory order rendered within the context of an application under section 18.1 of the *Federal Court Act*.

Factual Background

Within the context of an application under section 18.1 of the *Federal Court Act*, in which the applicants seek a declaration that six specific documents are under the control of the Office of the Prime Minister and are not records under the control of the Privy Council Office within the meaning of subsection 2(1) of the *Access to Information Act*, the Attorney General and Jean Pelletier brought a motion to file certain evidence on a confidential basis.

This evidence consists of an affidavit attaching as exhibits a subpoena *duces tecum* issued by the Information Commissioner to Mr. Pelletier, listing and

describing six documents ordered to be produced during the course of the commissioner's investigation and a letter which accompanied the transmittal of these documents to the commissioner.

Because the application as against the commissioner was brought under the *Federal Court Act* and not the Access Act, the applicants could not rely on the protection offered by section 47 of the *Access to Information Act*, but instead were required to meet the test for the filing of materials on a confidential basis under the Federal Court Rules. Jurisprudence under these Rules makes clear that confidentiality orders go against the constitutional imperative of an open court and should only be issued where there are compelling, justifiable reasons to do so based on evidence before the court.

The commissioner opposed the motion on the basis, *inter alia*, that the only ground relied upon to support the purported need for confidentiality is a bald contention that, if the Applications Judge ultimately determines that requested records are not subject to PCO's control, then not even a description of those records would be made public. The commissioner maintained that there is a distinction between records subject to an access request, not yet determined to be subject to release, and a document which provides only identifying information concerning those records. In support of this position, the commissioner relied on the SCC's decision in *Babcock* which makes clear that a description of records is required even for "Cabinet Confidences" protected by a certificate issued under the *Canada Evidence Act*. The commissioner also pointed out that, in parallel proceedings T-1640-00 and T-1641-00, the Crown has identified the records being the subject of the Application for Review.

While the commissioner adopted the position that a confidentiality order was not needed with respect to the evidence filed, the commissioner argued that, if a confidentiality order was in fact deemed necessary, it should be granted subject to a direction that information with respect to the date, title, author and recipient of records subject to the applicants' prayer for declaratory relief is not confidential.

Unconvinced, Mr. Justice MacKay granted the applicants' motion on May 28, 2003. The reason provided was his conclusion that one of the purposes of the Application for Review is to determine whether information in issue is subject to disclosure under the *Access to Information Act*.

The commissioner has appealed this interlocutory order. He maintains *inter alia* that the evidence did not support either the subjective or objective test for filing information on a confidential basis as required by Rule 152(2) and that Mr. Justice McKay erred in fact and law when concluding that, when information relates to records alleged not to be subject to disclosure under the

Access to Information Act, the material should be treated as confidential, notwithstanding the public interest in an open and accessible court.

However, whether there will be any need to pursue legal remedies, the appeal will require an assessment of the outcome of proceedings consolidated under Court File: T-582-01. Accordingly, the Information Commissioner brought a motion on consent requesting that the time for filing an agreement as to the contents of the appeal book be extended and the appeal be held in abeyance until the final determination of the applications consolidated under court file T-582-01. This motion was granted by Chief Justice Richard on January 5, 2004. The decision has now been rendered in the consolidated proceedings (see report at pages 9 to 13) and the commissioner will decide soon whether or not to proceed with this appeal.

The Information Commissioner of Canada* v. *The Executive Director of the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board and NAV Canada, (T-465-01, T-650-02, T-888-02 and T-889-02) Federal Court
(See Annual Report 2001-2002 p. 87, Annual Report 2000-2001 p. 116 and Annual Report 2002-2003 p. 88 for more details)

During the reporting year, the Information Commissioner's motion for leave to amend the Notices of Application was granted. The Attorney General filed its evidence on the constitutional issue and the added respondent, NAV Canada, filed supplementary evidence. Cross-examinations were held in the fall of 2003 and the parties filed their respective memoranda in the following months. The proceeding will continue before the Federal Court and results will be reported in next year's annual report.

The Information Commissioner of Canada* v. *The Minister of Industry Canada, (T-0053-04) Federal Court

Nature of Action

This is an Application for Judicial Review under section 42 of the *Access to Information Act* of a refusal, by Statistics Canada, through the delegated authority of the Minister of Industry Canada, to release some returns from the 1911 Census.

Factual Background

On May 29, 2002, a citizen requested access to the 1911 Census records for two specific regions in Ontario. Arguing that the records are exempt from disclosure pursuant to sections 19 and 24 of the Act, which makes reference to section 17 of the *Statistics Act*, Statistics Canada refused disclosure. After investigating the resulting complaint, the Information Commissioner recommended disclosure of

the requested records. Statistics Canada refused to follow the commissioner's recommendation.

On January 12, 2003, the Information Commissioner of Canada filed an Application for Judicial Review of the decision to refuse access. During the month of February, the commissioner filed his affidavit evidence in support of the application.

Issues Before the Court

1) Did the respondent err in relying on section 24 of the Act and section 17 of the *Statistics Act* to refuse to disclose the Perth County, Ontario Census nominal returns for 1911?

2) Are the privacy interests in historical census records determined by paragraphs 19(2)(b) and (c) of the *Access to Information Act*, by paragraph 8(2)(j) and subsection 8(3) of the *Privacy Act* and section 6 of the Privacy Regulations?

This proceeding will continue before the Federal Court, and results will be reported in next year's annual report.

The Information Commissioner of Canada* v. *The Minister of Industry Canada, (T-0421-04) Federal Court

Nature of Action

This is an Application for Judicial Review by the Information Commissioner under section 42 of the *Access to Information Act* of a refusal, by Statistics Canada, through the delegated authority of the Minister of Industry Canada, to release the 1911, 1921, 1931 and 1941 Census records. Statistics Canada relied on section 24 of the Act as well as section 17 of the *Statistics Act* to justify the refusal to disclose.

Factual Background

On November 2, 2001, a native claim researcher requested access to the 1911, 1921, 1931 and 1941 Census records for specific districts in Quebec and Ontario. Arguing that the records are exempt from disclosure pursuant to section 24 of the Act, which makes reference to section 17 of the *Statistics Act*, Statistics Canada refused disclosure. After investigating the resulting complaint, the Information Commissioner recommended disclosure of the requested records. Statistics Canada refused to follow the commissioner's recommendation.

On February 26, 2004, the Information Commissioner filed an Application for Judicial Review of the decision to refuse access. During the month of February, the commissioner filed its affidavit evidence in support of the application.

Issues Before the Court

i) Did the respondent err in relying on section 24 of the Act and section 17 of the *Statistics Act* to refuse disclosure of the Census returns?

ii) To the extent that the information is subject to section 17 of the *Statistics Act*, did the respondent properly exercise his discretion under subsection 17(2) of the *Statistics Act*?

iii) Are the 1911 Census records deemed to be publicly available pursuant to paragraph 19(2)(b) of the Act?

iv) Is access to the Census returns of 1911, 1921, 1931 and 1941 authorized pursuant to paragraph 19(2)(c) of the Act by reference to paragraph 8(2)(k) and subsection 8(3) of the *Privacy Act* and section 6 of the Privacy Regulations?

The proceeding will continue before the Federal Court, and results will be reported in next year's annual report.

III. Cases in Progress - The Commissioner as Respondent in Federal Court

Shawn Bruce Cliche* v. *Royal Canadian Mounted Police and Information Commissioner, (T-0059-04) Federal Court

The RCMP provided a response to the access requester on November 24, 2003. The RCMP refused to disclose portions of the requested records by relying upon sections 13 and 16 of the *Access to Information Act*.

The requester subsequently brought an Application for Review against the RCMP and the Information Commissioner pursuant to section 41 of the Act. The Act requires that such a review be undertaken after a complaint against the government institution's refusal has been filed with the Information Commissioner and the results of the investigation of the complaint by the Information Commissioner have been reported to the complainant. No such complaint has been filed and no investigation was ever conducted by the Information Commissioner regarding the application of these exemptions by the RCMP. Consequently, the Application for Judicial Review could not stand. As a result, the access requester filed a Notice of Discontinuance on February 17, 2003.

Daniel Martin Bellemare* v. *The Attorney General of Canada and the Information Commissioner of Canada, (T-1073-99) Federal Court, (A-443-03) Federal Court of Appeal

On June 21, 1999, Daniel Martin Bellemare applied for judicial review of two decisions of the Information Commissioner pursuant to section 41 of the *Access to Information Act*.

Before the application was heard, the Attorney General of Canada brought a motion to have it struck out as it was not filed within the prescribed timeline. The Attorney General's motion was granted in part by Pinard J., of the Federal Court Trial Division.

The Attorney General successfully appealed Justice Pinard's decision before the Federal Court of Appeal. The Information Commissioner intervened at this stage and joined the Attorney General in arguing that the Application for Review cannot proceed as it was directed against the decisions of the Information Commissioner, which are not open to judicial review under section 41 of the *Access to Information Act*. Noël J.A., writing for the court, held that section 41 does not provide a recourse against the Information Commissioner, but against the government institution's refusal. The application was entirely struck by the Federal Court of Appeal and costs were awarded to the Attorney General before the Trial and Appeal Divisions. In its judgment issued on November 30, 2002, the Federal Court of Appeal further stated that the Information Commissioner shall bear his own costs as well as the disbursements of the respondent, Mr. Bellemare, resulting from his intervention.

On May 16, 2003, Assessment Officer Michelle Lamy issued two cost certificates for the Attorney General, totaling $4,659.60. The applicant sought a review of that assessment before the Trial Division, arguing that the May 9, 2000, order of Mr. Justice Décary, wherein the commissioner's motion to intervene was granted, should prevail over the direction given by the Federal Court of Appeal in its judgment of November 30, 2002. This order provides that the commissioner is "liable to the respondent, Bellemare, for the costs of the appeal and of this motion in any event of the appeal".

Mr. Bellemare's review before the Trial Division was unsuccessful. Mr. Justice Blanchard held that Mr. Bellemare's argument is without merit and that the order of May 9, 2000, and the Federal Court of Appeal's judgment of November 30, 2002, are not conflicting. The applicant was ordered to pay the Attorney General's costs at both the trial and appeal levels.

The applicant is now appealing this decision in File A-443-03. The appellant has cited the Information Commissioner as a respondent, but seeks no relief against him. As a result, the Information Commissioner has brought a motion seeking

to be removed from the proceeding and to amend the style of cause accordingly and has obtained the parties' consent to this end. No judgment has been rendered yet on this motion.

Stephen Byer v. The Hon. John M. Reid (The Information Commissioner of Canada) and Others, (T-1221-02) Federal Court
(See Annual Report 2002-2003 p. 89 for further details)

Nature of Action

These proceedings involved five motions arising out of an Application for Review by Mr. Byer brought pursuant to both section 41 of the *Access to Information Act* and section 18.1 of the *Federal Court Act*.

Factual Background

In the applications, Mr. Byer sought a review of a) the Information Commissioner's "decision" to accept a decision by the Treasury Board Secretariat (TBS) refusing access to portions of requested records and b) seeking an order of *mandamus* to compel both the TBS and the commissioner to provide access to the impugned records.

In essence, Mr. Byer alleged that, by not recommending that TBS disclose a requested record, the commissioner acted in bad faith and should be required to *inter alia* produce and/or make available to Mr. Byer those portions of the requested records which TBS refuses to release. The reason bad faith was alleged is that the commissioner had recommended partial disclosure of a similar record in another case.

In response, on August 21, 2002, the Information Commissioner filed an objection to Mr. Byer's request for materials in the Information Commissioner's possession and a motion to strike the Notice of Application or ordering that it proceed as two separate applications or in the further alternative that the court direct that the matter proceed to mediation. In response, Mr. Byer brought a motion to rule on the commissioner's objection to his request for production. Thereafter, TBS brought two motions, namely: seeking leave to file a confidential affidavit of one of the respondents, and amending the designation of the responding parties.

The case was sent to mediation, which failed to resolve the matter. Accordingly, five main motions were heard by Prothonotary Tabib.

Issues Before the Court

1. Should the Application for Review as against the Information Commissioner be struck on the basis that it is bereft of any chance of success and/or seeks more than one form of relief?

2. Should the court dismiss Mr. Byer's motion to reject the commissioner's objection to Mr. Byer's request for production thereby ordering the commissioner to disclose records subject to a government refusal under the access regime?

3. Should TBS be entitled to file a confidential affidavit?

4. Should the style of cause be amended to reflect the only proper respondent being the president of TBS?

Findings on Each Issue

Should the Application for Review as against the Information Commissioner be struck on the basis that it is bereft of any chance of success and/or seeks more than one form of relief?

Prothonotary Tabib noted that Mr. Byer did not seek an order which would allow the Information Commissioner to reinvestigate his complaint against the TBS's refusal and concluded that the original application against the Information Commissioner should be struck on the basis that it was bereft of any chance at success.

In reaching this decision, Prothonotary Tabib pointed out that there is no jurisdiction to review the commissioner's findings and recommendations under section 41 of the ATIA. Further, while the commissioner's investigations may be subject to judicial review under section 18.1, in the present case, the sole relief sought by Mr. Byer against the commissioner was a review of his "decision" and an order directing, *inter alia*, that the commissioner release information requested from the TBS. Prothonotary Tabib determined that a review of the commissioner's recommendations would serve no useful purpose and that the relief of *mandamus* as against the commissioner must fail because the Information Commissioner has no authority to disclose or provide access under the Act.

Should the court dismiss Mr. Byer's motion to reject the commissioner's objection to Mr. Byer's request for production thereby ordering the commissioner to disclose records subject to a government refusal under the access regime?

Having already determined that the application as against the commissioner is struck, Prothonotary Tabib rejected the motion opposing the commissioner's objection to producing records subject to TBS's access refusal.

Should TBS be entitled to file a confidential affidavit?

Mr. Byer did not file any written representations in response to TBS's motion for leave to file a confidential affidavit of communications between the commissioner and TBS concerning the processing of Mr. Byer's access request. Accordingly, she allowed TBS's motion.

Should the style of cause be amended to reflect the only proper respondent being the President of TBS?

After again noting that Mr. Byer had not filed a responding record and/or made arguments at the hearing with respect to TBS's motion to amend the style of cause, Prothonotary Tabib determined that the only proper respondent to the application was the President of the Treasury Board. She therefore ordered that the style of cause be amended so as to name him as the sole respondent.

Future Action

Subsequently, Mr. Byer has appealed the decisions rendered by Prothonotary Tabib, on the basis *inter alia* that she lacked jurisdiction to order the relief. The hearing of this application has been set for June 23, 2004. The outcome will be reported next year.

Sheldon Blank* v. *The Information Commissioner of Canada, (T-2324-03) Federal Court

The applicant, Sheldon Blank, brought an application for a *mandamus* order on December 9, 2003, requiring the Information Commissioner to issue his report to the applicant pursuant to section 37 of the *Access to Information Act*. The applicant submits that his complaint has not been investigated and reported on in a timely manner.

The Information Commissioner has filed a Notice of Appearance in this proceeding. By letter dated February 20, 2004, Mr. Blank was informed that the Information Commissioner of Canada had reported the results of his investigation and his recommendations to the head of Justice Canada and that a report will be issued to him forthwith as soon as the head of Justice Canada advises whether it will follow, or not, the Information Commissioner's recommendations.

The Information Commissioner issued his report to Mr. Blank in March 2004, and will argue before the court that the application for *mandamus* is now moot.

IV. The Information Commissioner as an Intervener

The Attorney General of Canada* v. *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. and the Information Commissioner of Canada, (T-1470-00) Federal Court, (A-161-03), Federal Court of Appeal
(See Annual Report 2002-2003 p. 113 for more details)
The court has not yet rendered its decision in this case.

The Canadian Tobacco Manufacturers' Council* v. *Minister of National Revenue, September 8, 2003, Russell J.
(See Annual Report 2002-2003 p. 94, 2001-2002 Annual Report p. 91 and 2000-2001 Annual Report p. 119 for further details)

Nature of Action

This was an application for an order requiring the Minister of National Revenue to refuse to disclose certain third-party information and records pursuant to section 44 of the *Access to Information Act*, as well as for an order protecting the confidentiality of these records, including the names of the authors, pursuant to section 47 of the Act.

Factual Background

The applicants in this application are the Canadian Tobacco Manufacturers' Council (CTMC), an incorporated non-profit organization, and two consulting firms whose names were kept confidential.

Following three private meetings with the CCRA, the CTMC agreed to commission two consulting firms to conduct studies and reports on contraband tobacco. Two reports, Reports A and B, were completed and sent to the CCRA in August 1998.

In October 1998, Mr. Cunningham made an access to information request to the CCRA on behalf of the Canadian Cancer Society. He requested access to the records sent to, and received from the tobacco industry or their representatives, including the CTMC, since February 1, 1998, with respect to marking/stamping on packages of tobacco products.

Following the denial of his request by the CCRA, Mr. Cunningham complained to the Information Commissioner. Thereafter, the CCRA sent letters to the Information Commissioner stating that the requested information was exempted from disclosure pursuant to paragraph 20(1)(b) of the Act and that there were "documents in the case file that fell outside the actual subject matter of the request". The CCRA made further representations to the Information Commissioner in which it proposed to disclose, with the CTMC's agreement, those portions of Report B that contained information pertaining to the subject

matter of the request, that is "marking/stamping on packages of tobacco". The CCRA extracted portions of Report B that it proposed to disclose, subject to further severances pursuant to paragraph 16(1)(c), subsection 16(2) and paragraph 20(1)(b) of the Act. The CCRA also noted that it agreed with the CTMC that Report A had no relevance to Mr. Cunningham's request.

On April 28, 2000, the applicants were provided with notice of the intention of the CCRA to release the Transmittal Letters and the Reports. The applicants then applied to the Federal Court of Canada.

On July 5, 2000, the Information Commissioner reported the results of his investigation. He concluded that all the records identified by CCRA were relevant to the access request and that the records should not have been exempted pursuant to subsection 20(1) or section 16 of the Act. He recommended disclosure of the records to the requester.

Issues

The following legal issues were raised in this application:

1. Are the records identified relevant to the access to information request?

2. Are the records exempted from disclosure under paragraphs 20(1)(a), (b), (c) or (d) of the Act?

Findings

Are the records relevant to the access to information request?

The applicants relied on section 6 of the Act, stating that it requires government departments to search for and disclose only those documents relevant to the information requested. The applicants submitted that only a small portion of Report B, that is the portion dealing with Tobacco Package Markings, and Appendix D, are relevant. As a result, the balance of Report B, Report A, and the Transmittal Letters should not be disclosed. In addition, they pointed out that those portions which are in fact relevant are further exempted from disclosure under subsection 20(1) of the Act.

The respondents argued that relevance is not an exemption which may be invoked by a third party. As a result, the applicants do not have standing as a third party to assert that the records sought are irrelevant to a particular request for information.

The court disagreed with the submissions of the applicants, stating that there is no exemption available to the applicants based upon relevancy. With respect to the interpretation of section 6, the court wrote:

> "The wording of section 6 contains no prohibition against disclosing documents that are not relevant to the request. In fact, section 6 does not address the concept of relevancy. It merely stipulates that the request must be made in writing and must provide sufficient detail to allow identification of the record requested. It would take a substantial amount of reading in to conclude that this imposes an obligation on the government institution to refrain from disclosing information that is not relevant to the request."

Although there is no authority which clearly determines the rights of third parties to raise exemptions other than those referred to in section 20, the court relied on a Treasury Board of Canada note of December 4, 1992, in which it was made clear that "lack of relevance is not a ground for exemption as exclusion of a portion of a record under the Act" and "[d]etermining what is or is not relevant to a request is, of course, up to the institution".

The court further indicated that, in the event it was wrong in its interpretation of section 6 of the Act, the records requested were in any event relevant to the information request. Although the request deals at first glance with stamping and marking only, the context in which it was made clearly shows that the issues of marking and stamping were part of a broader concern with contraband and smuggling.

The court concluded that the Information Commissioner was right to determine that "an unduly narrow interpretation of the access request was taken and that none of the records at issue should have been withheld on the basis that they were not relevant to the request". As a result, lack of relevance was not regarded as a ground for ordering non-disclosure in this application.

Are the records exempted from disclosure under paragraphs 20(1)(a), (b), (c) or (d) of the Act?

In addition to relevancy, the applicants stated that the records should be exempted pursuant to the various exemptions in subsection 20(1) of the Act.

Paragraph 20(1)(a)

With respect to paragraph 20(1)(a), the applicants argued the records contain proprietary trade secrets of a peculiar value to them. The trade secret component of Report A resides in its unique methodology, while Report B contains propriety procedures, methodologies and techniques of analysis of unique value to applicant B.

In quoting with approval the decision of Strayer J. in *Société Gamma Inc. v. Canada (Department of Secretary of State)*[1], the court stated that, in order for

[1] [1994] F.C.J. No. 589.

paragraph 20(1)(a) to apply, the applicants need to demonstrate that the information contains "something of a technical nature…which is guarded very closely and is of such peculiar value to the owner of the trade secret that harm to him would be presumed by its mere disclosure."

The court determined that, in this case, no evidence brought the records within the trade secret category of paragraph 20(1)(a). The court indicated that the term "trade secret" has a narrow and technical sense which it interpreted to involve or pertain to the mechanical arts and applied sciences. In the case at bar, the applicants were only able to show that they had analytical know-how gleaned over years of considerable experience. This knowledge, however, is not sufficient to suggest proprietary methodology which might fit within the definition of a "trade secret" under paragraph 20(1)(a) of the Act.

Paragraph 20(1)(b)

The applicants also argued that the records contain financial and commercial information supplied to a government institution in confidence by a third party that has been treated consistently in a confidential manner by the third party.

Upon a review of the records at issue, the court determined that the records did not constitute in their entirety commercial or financial confidential information. Even if the information were held to be of a commercial or financial nature, the court indicated that this information is not confidential within the meaning of paragraph 20(1)(b). The court cited with approval the decision of Layden-Stevenson J. in *Brookfield Lepage Johnson Controls Facility Management Services* v. *Canada (Minister of Public Works and Government Services)*[2], in which it was determined that information is not confidential simply because it has been treated as such. Similarly, although undertakings of confidentiality may be taken into account, they cannot override or trump the express statutory provisions of the Act. The court relied on the following excerpt from *Ottawa Football Club* v. *Canada (Minister of Fitness and Amateur Sports)*[3]:

> "[I]t is not enough to state that their submission is confidential in order to make it so in an objective sense. Such a principle would surely undermine much of the purpose of this Act which in part is to make available to the public the information upon which government action is taken or refused. Nor would it be consistent with that purpose if a minister or his officials were able to exempt information from disclosure simply by agreeing when it is submitted that it would be treated as confidential."

As a result, the information must be regarded as confidential on an objective standard. In the case at bar, the court agreed that the information was provided

[2] [2003] F.C.J. No. 348 (F.C.T.D.)

[3] [1989] 2 F.C. 480 (F.C.T.D.)

by parties who had consistently treated the information as confidential. However, this information is not confidential on an objective standard and cannot be treated as such within the meaning of paragraph 20(1)(b) as it was submitted to the government for the purpose of addressing issues affecting public policy on tobacco. Denying access to the public would leave the public with no means of responding to the policies and would entirely defeat the purpose of the Act.

Paragraph 20(1)(c)

The applicants further submitted that disclosure of the records would materially help competitors of the two consulting firms retained in bidding against them in the future. Their competitors would have access to their confidential technologies. In addition, the consulting firms would see their reputation harmed if it were known that they had performed work for the tobacco industry. In contrast, the respondents submitted that the applicants did not demonstrate a reasonable expectation of probable harm.

The court quoted with approval the words of Gibson J. in *SNC Lavalin Inc. v. Canada (Minister of International Cooperation)*[4]:

> "[...] It is simply not sufficient for the applicant to establish that harm might result from disclosure. Speculation, no matter how well informed, does not meet the standard of reasonable expectation of material financial loss or prejudice to the applicant's competitive position."

Further, the court agreed with the respondents' submissions to the effect that the applicants' evidence was merely speculative. They did not discharge the burden required to show that a reasonable expectation of probable harm within the meaning of paragraph 20(1)(c) could result from disclosure.

Paragraph 20(1)(d)

The applicants also argued that disclosure of the records could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations. The court stressed that, for paragraph 20(1)(d) to apply, the applicants must show that "there is a probability, and not a mere possibility or speculation, that the disclosure of the information might interfere with contractual or other negotiations". The court also distinguished between paragraphs 20(1)(c) and 20(1)(d), noting that paragraph 20(1)(d) imports an obstruction or thwarting of contractual negotiations. The court came to the conclusion that the applicants' evidence was speculative in nature and did not meet the burden required.

[4] [2003] F.C.J. No. 570 (F.C.T.D.).

Outcome

The application was denied in its entirety. Costs were awarded to the respondents and added parties. The records at issue were disclosed to the representative of the Canadian Cancer Society.

C. Legislative Changes

Changes Affecting the *Access to Information Act*

The Government public Bill C-25, entitled *An Act to Modernize Employment and Labour Relations in the Public Sector and to Amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts*, received royal assent on November 10, 2003, and will come into force on proclamation. This bill will amend:

- Subsections 55(4) and 57(4) of the Act by replacing the expression "Public Service of Canada" by "federal public administration", wherever it occurs in the English version. (Section 224)

- Subsection 55(3) of the Act by replacing the expression "Public Service" by the expression "public service" wherever it occurs in the English version, other than in the expressions "Public Service Corporation", "*Public Service Employment Act*", "Public Service Pension Fund" and "*Public Service Superannuation Act*". (Section 225)

The Government public Bill C-8, entitled *An Act to establish the Library and Archives of Canada, to amend the Copyright Act and to amend certain Acts in consequence*, passed Third Reading on March 29, 2004. Upon its coming into force, this bill will replace paragraph 68(c) of the *Access to Information Act* by the following :

(c) material placed in the Library and Archives of Canada, the National Gallery of Canada, the Canadian Museum of Civilization, the Canadian Museum of Nature or the National Museum of Science and Technology by or on behalf of persons or organizations other than government institutions. (Section 23)

(2004, Bill C-8, Section 23, re-introduced in the House of Commons on February 11, 2004, read and referred to Committee in the Senate on February 18, 2004)

Proposed Changes to the *Access to Information Act*

The Government public Bill C-11, entitled *An Act to give effect to the Westbank First Nation Self-Government Agreement*, proposes to replace subsection 13(3) of the *Access to Information Act* by the following: Definition of "aboriginal government":

- 13(3) The expression "aboriginal government" in paragraph (1)(e) means:
  - (a) Nisga'a Government, as defined in the Nisga'a Final Agreement given effect by the *Nisga'a Final Agreement Act*; or
  - (b) the council, as defined in the Westbank First Nation Self-Government Agreement given effect by the *Westbank First Nation Self-Government Act*. (Section 16)

  (2004, Bill C-11, Section 16, read, passed and referred to Committee February 13, 2004; reported with amendments March 12, 2004)

The Government public Bill C-31, entitled *An Act to give effect to a land claims and self-government agreement among the Tlicho, the Government of the Northwest Territories and the Government of Canada, to make related amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act and to make consequential amendments to other Acts*, proposes to replace subsection 13(3) of the *Access to Information Act* by the following: Definition of "aboriginal government":

- 13 (3) The expression "aboriginal government" in paragraph (1)(e) means:
  - (a) Nisga'a Government, as defined in the Nisga'a Final Agreement given effect by the *Nisga'a Final Agreement Act*; or
  - (b) the Tlicho government, as defined in section 2 of the *Tlicho Land Claims and Self-Government Act*. (Section 98)

  (2004, Bill C-31, Section 98; received first reading March 31, 2004)

Bill C-462, a private member's bill, entitled *An Act to amend the Access to Information Act and to make amendments to other Acts*, affects the Act as a whole. For details see full text of Bill.

(2004, Bill C-462, re-introduced and read on February 2, 2004, debated at Second Reading on February 24, 2004)

All three Bills died on the Order Paper at prorogation on May 23, 2004.

Amendments to Schedules I and II

Sections 127 and 128 of the *Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Act* (S.C. 2003, c. 7) came into force on May 13, 2003. (See Annual Report 2003 p. 115)

Schedule I to the Act was amended by adding the following in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions": Canadian Firearms Centre. (Canada Gazette Part II, SOR/2003-148, in force April 14, 2003)

Schedule I to the Act was amended by adding the following in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions": Department of Human Resources and Skills Development. (Canada Gazette Part II, SOR/2003-423, in force December 12, 2003)

Schedule I to the Act was amended by adding the following in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions": Department of International Trade. (Canada Gazette Part II, SOR/2003-428, in force December 12, 2003)

Schedule I to the Act was amended by adding the following in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions": Canada Border Services Agency. (Canada Gazette Part II, SOR/2003-435, in force December 12, 2003)

Schedule I to the Act was amended by adding the following in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions": Public Service Human Resources Management Agency of Canada. (Canada Gazette Part II, SOR/2003-440, in force December 12, 2003)

Schedule I to the Act was amended by striking out the following under the heading "Other Government Institutions": Communication Canada. (Canada Gazette Part II, SOR/2004-24, in force April 1, 2004)

The Government public Bill C-6, entitled *An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts (Specific Claims Resolution Act)*, received royal assent on November 7, 2003, and will be in force upon proclamation. Upon its coming into force, section 78 of this bill will amend Schedule I to the Act by adding the "Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims" under the heading "Other Government Institutions". Section 79 will amend Schedule II by adding a reference to the "*Specific Claims Resolution Act*" and a corresponding reference to sections 38 and subsections 62(2) and 75(2) of that Act.

The Government public Bill C-25, entitled *An Act to Modernize Employment and Labour Relations in the Public Sector and to Amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts*, received royal assent on November 10, 2003. Section 246 came into force on November 20, 2003 (Canada Gazette, Part II, SI/2003-178). This section amends Schedule I to the Act by

adding, in alphabetical order, "Public Service Staffing Tribunal" under the heading "Other Government Institutions". Sections 88, 251 and 252 will come into force upon proclamation. These provisions will amend:

- Schedule I to the Act by replacing the reference to "Public Service Staff Relations Board" with a reference to "Public Service Labour Relations Board". (Section 88)
- Schedule I to the Act by striking out the "Canadian Centre for Management Development" under the heading "Other Government Institutions". (Section 251)
- Schedule I to the Act by adding the "Canada School of Public Service" in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions". (Section 252)

The Government public Bill C-6, entitled *An Act respecting assisted human reproduction and related research*, received royal assent on March 29, 2004. Upon its coming into force, this bill will amend Schedule I by adding in alphabetical order "*Assisted Human Reproduction Agency of Canada* " under the heading "Other Government Institutions". It will further amend Schedule II by adding "*Assisted Human Reproduction Act*" and a corresponding reference to subsection 18(2) of that Act.

The Government public Bill C-4, entitled *An Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts* in consequence, received royal assent on March 31, 2004, and will come into force upon proclamation. Upon proclamation, section 5 of this bill will amend Schedule I to the Act by striking out "Ethics Counsellor" under the heading "Other Government Institutions".

The Government public Bill C-16, entitled "*An Act respecting the registration of information relating to sex offenders, to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to other Acts*, received royal assent on April 1, 2004, and will come into force upon proclamation. Upon its coming into force, this bill will amend Schedule II to the Act by adding, in alphabetical order, a reference to the *Sex Offender Information Registration Act* and a corresponding reference to subsections 9(3) and 16(4) of that Act.

Proposed changes to Schedules I and II

During the 2003-2004 fiscal year, new government institutions became subject to the *Access to Information Act* while others, which had been abolished, were struck out. The following amendments were made to Schedules I and II of the Act.

The Government public Bill C-7, entitled *An Act to amend certain Acts of Canada, and to enact measures for implementing the Biological and Toxin Weapons Convention, in order to enhance public safety*, proposes to amend Schedule II to the Act by replacing the reference to "subsections 4.8(1) and 6.5(5)" opposite the reference to the *Aeronautics Act* with a reference to "subsections 4.79(1) and 6.5(5)".
(2004, Bill C-7, s. 107, re-introduced in the House of Commons February 11, 2004, received First Reading in the Senate February 11, 2004, debated in the Senate in February and March; referred to Committee March 11, 2004; reported without amendment April 1, 2004)

The Government public Bill C-8, entitled *An Act to establish the Library and Archives of Canada, to amend the Copyright Act and to amend certain Acts in consequence*, proposes to amend Schedule I to the Act by striking out the following the "National Archives of Canada" and the "National Library" under the heading "Other Government Institutions". It also proposes to amend Schedule II by adding "Library and Archives of Canada" in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions".
(2004, Bill C-8, sections 24 and 25, re-introduced in the House of Commons on February 11, 2004, read and referred to Committee in the Senate on February 18, 2004)

The Government public Bill C-23, entitled *An Act to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Tax Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other Acts*, proposes to amend Schedule I to the Act by adding the following under the heading "Other Government Institutions": First Nations Financial Management Board; First Nations Statistical Institute; and First Nations Tax Commission. It further proposes to amend Schedule II to the Act by adding a reference to the *"First Nations Fiscal and Statistical Management Act"* and a corresponding reference to section 106 of that Act.
(2004, Bill C-23, introduced and read March 10, 2004; deemed read, referred to Committee (Aboriginal Affairs, Northern Development and Natural Resources) and reported on March 10, 2004)

The Government public Bill C-25, entitled *An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings*, proposes to amend Schedule I to the Act by adding the following under the heading "Other Government Institutions": Public Sector Integrity Commissioner.
(2004, Bill C-25, section 48; received first reading March 22, 2004)

The Private Members' Bill C-302, entitled *An Act to amend the Access to Information Act* (crown corporations and Canadian Wheat Board), proposes to make all crown corporations and the Canadian Wheat Board subject to the *Access to Information Act*.

This bill, which was initially introduced, read and printed November 18, 2002, has been retained in the 3rd session of the 37th Parliament pursuant to Provisional Standing Order 86.1 of February 2, 2004.

The Private Members' Bill C-462, entitled *An Act to amend the Access to Information Act and to make amendments to other Acts*, proposes to amend Schedules I and II of the Act. Section 27 of Bill C-462 proposes to amend Schedule I of the Act by adding the following in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions": Atomic Energy of Canada Limited; Canada Post Corporation; Canadian Broadcasting Corporation; Canadian Wheat Board; Export Development Canada; National Arts Centre Corporation; Office of the Auditor General of Canada; Office of the Chief Electoral Officer; Office of the Commissioner of Official Languages; Office of the Information Commissioner; and Office of the Privacy Commissioner. Section 28 of Bill C-462 repeals Schedule II of the Act.
(2004, Bill C-462, re-introduced and read on February 2, 2004, debated at Second Reading on February 24, 2004)

The Private Members' Bill C-507, entitled *An Act to establish and maintain a national breast implant registry*, proposes to amend Schedule I to the Act by adding the following under the heading "Other Government Institutions": The Registrar, *The Breast Implant Registry Act*. It further proposes to amend Schedule II to the Act by adding a reference to the *Breast Implant Registry Act* and a corresponding reference to section 11 of that Act.
(2004, C-507, sections 19 and 20; received First Reading March 29, 2004)

Amendments to Heads of Government Institutions Designation Order

The Schedule to the *Access to Information Act Heads of Government Institutions Designation Order* was amended by adding in numerical order, under Column I, "20. Canadian Firearms Centre" and, under Column II, "Chief Executive Officer". (SI/2003-98, in force April 14, 2003)

The Schedule to the *Access to Information Act Heads of Government Institutions Designation Order* was amended by replacing the portion of item 20 appearing under Column II by the following: "Commissioner of Firearms". (SI/2003-116, in force May 30, 2003)

The Schedule to the *Access to Information Act Heads of Government Institutions Designation Order* was amended by adding in numerical order, under Column I, "34.1 Department of Human Resources and Skills Development" and under Column II, "Minister of Human Resources and Skills Development". (Canada Gazette Part II, SI/2003-207, in force December 12, 2003)

The Schedule to the *Access to Information Act Heads of Government Institutions Designation Order* was amended by adding in numerical order, under Column I, "34.2 Department of International Trade" and under Column II, "Minister for International Trade". (Canada Gazette Part II, SI/2003-213, in force December 12, 2003)

The Schedule to the *Access to Information Act Heads of Government Institutions Designation Order* was amended by adding in numerical order, under Column I, "10.1 Canada Border Services Agency" and, under Column II, "Solicitor General of Canada to be styled Deputy Prime Minister and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness". (Canada Gazette Part II, SI/2003-220, in force December 12, 2003)

The Schedule to the *Access to Information Act Heads of Government Institutions Designation Order* was amended by adding in numerical order, under Column I, "85.1 Public Service Human Resources Management Agency of Canada" and, under Column II, "President of the Queen's Privy Council for Canada". (Canada Gazette Part II, SI/2003-225, in force December 12, 2003)

Bills That Died on the Order Paper and That Were Not Subsequently Introduced

Section 144 of Bill C-19, entitled *An Act to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Taxation Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other Acts*, proposed to amend Schedule I of the Act by adding "First Nations Financial Management Board", "First Nation Statistical Institute" and "First Nation Tax Commission" under the heading "Other Government Institutions". Section 145 proposed to amend Schedule II by adding, in alphabetical order, a reference to the *First Nations Fiscal and Statistical Management Act* and a corresponding reference to section 106 of that Act. This Bill has died on the Order Paper on November 12, 2003, and has not been re-introduced since.

Section 24 of the Senate public Bill S-6, entitled *An Act to assist in the prevention of wrongdoing in the Public Service by establishing a framework for education on ethical practices at the workplace, for dealing with allegations of wrongdoing and for protecting whistleblowers*" proposed to amend Schedule II to the Act by adding the following in alphabetical order "*Public Service Whistleblowing Act* section 10, subsection 14(4) and section 20." This bill has died on the Order Paper November 12, 2003, and has not been re-introduced since.

CHAPTER VI
CORPORATE SERVICES

The Corporate Services function provides administrative services (financial, human resources, information technology, general administrative and library services) to the Information Commissioner's office. Its objective is to support those who administer the program.

Since fiscal year 2002-2003, the Office of the Information Commissioner of Canada has had to provide its corporate services independently, after the former Privacy Commissioner's unilateral decision to terminate the shared service model based on service usage.

Therefore, during 2003-2004, the Corporate Services function had to acquire additional resources to compensate for the increased workload and reduced economies of scale resulting from the former Privacy Commissioner's decision.

In spite of the many challenges faced by the Corporate Services Branch, it was able to address and improve several important aspects of its services.

Financial Services

Improvements in financial services initiated by the Senior Financial Officer (SFO) included preparing comprehensive policies and procedures governing the application and monitoring of financial delegation of funds to managers. These policies and procedures supported a new delegation document that updated limits on the authority of OIC managers to expend funds on such items as hospitality, office supplies and contracts. A formal briefing package based upon these policies and procedures and the new delegation document was also developed and provided to responsibility centre managers.

The SFO also initiated a review of the progress made towards implementing Modern Comptrollership across the organization, using the management framework as set out by Treasury Board Secretariat in its Managing for Results publication. The results of the review demonstrated that, except for a few aspects, Modern Comptrollership is fully implemented in the OIC. An Action Plan has been approved and, subject to available resources, will be undertaken in 2004-2005 to fully implement those aspects needing improvement.

Human Resources

In a letter dated July 11, 2003, the Public Service Commission indicated its satisfaction with the manner in which the OIC respects staffing values in the use of its delegated staffing authorities. The PSC recognized the good practices already in place and, in response to its recommendations, the Corporate Services Branch provided all OIC employees with a course on Staffing Values and training on Public Service Values and Ethics.

As well, during 2003-2004, the Corporate Services Branch developed, published, and implemented a process and guidelines for dealing with wrongdoing in the workplace and disseminated information advising all new employees of the code and their responsibilities toward it.

During the fiscal year, the branch began work on a functional plan for human resources management, along with a communications strategy, which will ensure that both the plan and important values such as competency, fairness, equity and transparency are understood. The branch also developed plans and allocated appropriate funds for training for each human resources specialist to ensure that they were equipped to provide ongoing advice on process and values to managers and employees.

Information Technology

Efficient technology is needed to adequately track, store and report upon the status of enquiries, complaints and their related events on a case-by-case basis. The Corporate Services Branch developed and implemented an effective and efficient case tracking system for investigations (the Integrated Investigations Application) and for legal cases (the Legal Tracking System). As well, in the same period, the branch installed an automated telephone inquiries system.

These systems, together with repatriation from external vendors of the technology support services, such as e-mail, intranet and internet web hosting, has further improved the levels and quality of these services, at an acceptable cost.

Administrative and Library Services

During 2003-2004, the OIC continued to provide a public reading room through its library services and updated all of its policies and procedures contained in a comprehensive and current Administrative Manual through its administrative services. As well, to comply with the government's disaster recovery initiative, work commenced on a business continuity plan.

Financial Information

The Information Commissioner's operating budget for the 2003-2004 fiscal year was $4,639,670. Actual expenditures for 2003-2004 were $4,636,083 of which $60,238 is reimbursable to the department through Treasury Board Vote 5.

Personnel costs of $3,668,039 accounted for 79 percent of all expenditures; whereas, the remaining $968,044 covered all other expenditures, including other professional services, transportation and communication.

Expenditure details are reflected in Figure 2 (Resources by Activity) and Figure 3 (Details by Object of Expenditure).

Figure 2: Resources by Activity (2003-2004))

	FTE's	Percent	Operating Budget*	Percent
Access to Government Information	40.8	75%	$3,634,280	78%
Corporate Services	13.7	25%	$1,001,803	22%
Total Access Vote	54.5	100%	$4,636,083	100%

*Excludes Employee Benefit

Figure 3: Details by Object of Expenditures (2003-2004)

	Access to Government Information	Corporate Services	Total
Salaries	2,934,091	733,948	3,668,039
Transportation and Communication	75,757	79,499	155,256
Information	59,029	2,493	61,522
Professional Services	395,765	98,821	494,586
Rentals	20,100	10,656	30,756
Repairs and Maintenance	12,373	28,888	41,261
Materials and Supplies	28,946	40,093	69,039
Acquisition of Machinery and Equipment	103,601	5,836	109,437
Other Subsidies and Payments	4,617	1,568	6,185
Total	3,634,280	1,001,803	4,636,083

Notes: 1. Excludes Employee Benefit Plan (EBP).
2. $58,145 of salary expenditures are reimbursable to the Office of the Information Commissioner of Canada through Treasury Board Vote 5.
3. Expenditure figures do not incorporate final year-end adjustments.

The Resource Challenge

In the last decade, resources have not kept pace with workload. With respect to the investigator group, the office has been unable to replace retiring or departing investigators and has a current investigator complement of 23, which is well below the number of investigators required to complete the forecast annual workload of received complaints. On top of this deficit, there is a backlog of incomplete investigations, which is equivalent to a year's workload for the office.

With respect to the non-investigator group, the office has seriously depleted its capacity in the past 10 years in order to transfer resources to the investigator group. The office has moved from two assistant commissioners to one deputy commissioner; from an Executive Director of Operations and two directors of investigations to a Director General of Investigations and Reviews and a Director of Operations; and from a Director of Legal Services and Director of Litigation Services to a combined Director of Legal Services.

As well, the office had to give up its public affairs, research, education and training capacity entirely in order to put resources towards an increasing workload of investigations.

Despite repeated efforts to convince the Treasury Board to properly fund the full range of the commissioner's mandate--including several exhaustive reviews by independent consultants, jointly with the Treasury Board Secretariat--emergency and partial funding only has been forthcoming.

This resource crisis was a matter of discussion by the Parliamentary Committee on Government Operations and Estimates during the Information Commissioner's appearance this year to defend the 2004-05 budget estimates. Some members asked whether the inadequacy of resources may be the government's way of weakening the commissioner's ability to investigate and expose cases of improper government secrecy; is the government using its authority to grant and withhold resources to undermine the commissioner's effectiveness and independence.

The commissioner did not find it necessary to impute bad faith to make the point that there is a real problem of inadequate funding and the result is a weakened ability to do the job Parliament has asked the Information Commissioner to do.

The commissioner will make another try this year to convince a new government to do what the Chrétien government would not--properly fund the Office of the Information Commissioner. The commissioner will also work with Parliament and the other Officers of Parliament to find a new funding mechanism which will be more independent of government. The approach taken by Parliament to the funding of the Ethics Commissioner provides an interesting alternative. In that approach, the Ethics Commissioner will propose a budget to the Speaker of the House of Commons. Once the Speaker is satisfied (likely after review by the Board of Internal Economy), the budget will be forwarded to Treasury Board which will, without change or reduction, be included in the government's spending estimates and the funding made available to the Ethics Commissioner.

CHAPTER VII
REPORT CARDS

Table of Contents

1. Canada Customs and Revenue Agency 81
2. Citizenship and Immigration Canada 89
3. Correctional Service Canada 100
4. Fisheries and Oceans Canada 109
5. Department of Foreign Affairs and International Trade 116
6. Health Canada 125
7. Human Resources Development Canada 131
8. Industry Canada 141
9. National Defence 159
10. Privy Council Office 168
11. Public Works and Government Services Canada 175
12. Transport Canada 187

Canada Revenue Agency
Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

For several years, a number of institutions were subject to review because of evidence of chronic difficult in meeting response deadlines. In his 1996-97 Annual Report to Parliament, the former information commissioner reported that delays in responding to access requests had reached crisis proportions.

As a result, the Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines: percentage of requests received which end as deemed refusals. Every department reviewed has been assessed against the following grading standard:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

This Status Report reviews the continued progress of Canada Revenue Agency (CRA) to maintain substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the previous report. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the Status Report of January 2003.

2. COMPLIANCE HISTORY

In the 1999 Report Card issued by the Office of the Information Commissioner, Canada Revenue Agency's (CRA) (formerly Canada Customs and Revenue Agency) compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act* was rated as a red alert grade of "F", with an 85.6% new request to deemed-refusal ratio.

In January 2000, the statistics showed that from April 1 to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 51.5%, although still a grade of "F".

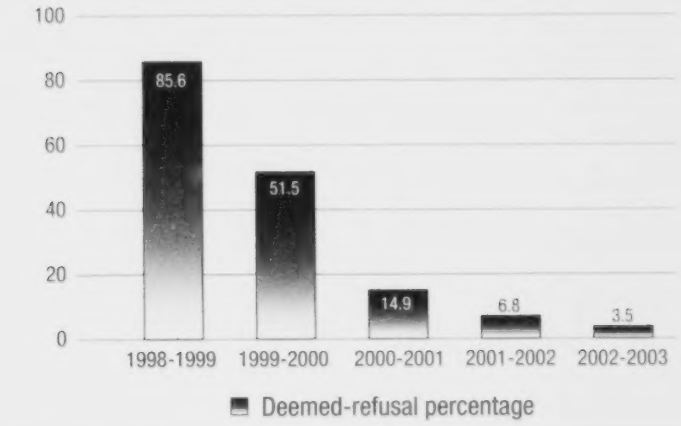
In January 2001, for the period April 1 to November 30, 2000, CRA was reported as having attained a borderline compliance with the Act, for a grade of "C" with a 14.9% ratio.

The January 2002 report saw CRA continuing to make impressive progress in reducing the deemed-refusal situation. For the period of April 1 to November 30, 2001, the Agency achieved a grade of "B" with a 6.8% new request to deemed-refusal ratio.

For the 2002-2003 reporting period, CRA made further strides in improving their performance having attained a 3.5%, or a grade of "A" deemed-refusal ratio, with that performance slipping marginally to 5.2% for the full fiscal year, or a grade of "B".

The following graph shows the steady and dramatic improvement experienced by CRA in their efforts to reach ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

PERFORMANCE SINCE 1998



3. CURRENT STATUS

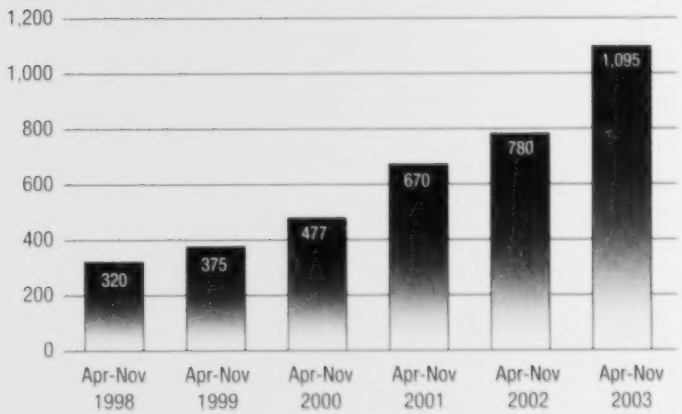
For the reporting period of April 1 to November 30, 2003, CRA achieved a grade of "B" that denotes "substantial compliance" in meeting the time

requirements of the *Access to Information Act*. The new request to deemed-refusal ratio for the period was 6.4%.

Although this gives an accurate assessment of the deemed-refusal ratio to requests received within the above-noted reporting period, it does not take into consideration those requests carried over from the previous year, nor the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. In future reports, these figures will be taken into consideration; however, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the results for April 1 to November 30, 2003, would be 6.5%, still resulting in a grade of "B".

While the "ideal compliance" ratio had not been maintained, the professionalism and dedication of the ATIP staff was evident in allowing the Agency to perform as well as it did considering the significant increase in the number of requests it has received. Like many federal institutions, CRA has experienced a steady increase of requests over the last five years. However, the 40% increase in new requests experienced by CRA during this reporting period was substantial. This ever-increasing number of requests is reflected in the chart below, which reveals a 242% increase in the number of ATIA requests received by CRA during the period indicated.

Requests received by reporting period



During the course of this review, the Director and Deputy Director identified a number of initiatives put in place during 2003 that were instrumental in maintaining the substantial compliance:

In January 2000, the statistics showed that from April 1 to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 51.5% – although still a grade of "F".

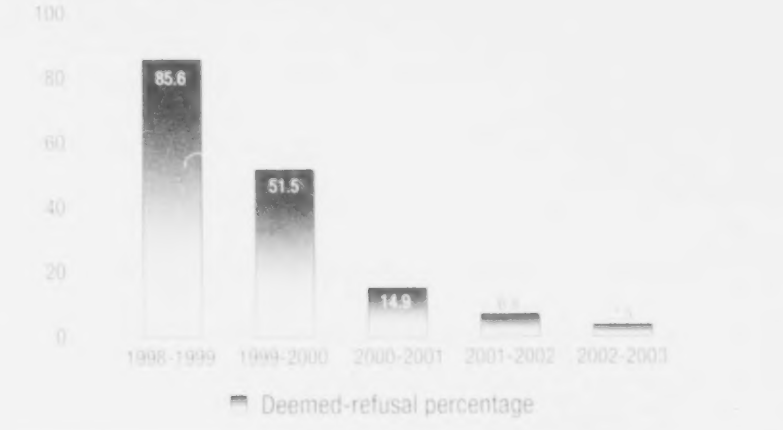
In January 2001, for the period April 1 to November 30, 2000, CRA was reported as having attained a borderline compliance with the Act, for a grade of "C" with a 14.9% ratio.

The January 2002 report saw CRA continuing to make impressive progress in reducing the deemed-refusal situation. For the period of April 1 to November 30, 2001, the Agency achieved a grade of "B" with a 6.8% new request to deemed-refusal ratio.

For the 2002-2003 reporting period, CRA made further strides in improving their performance having attained a 3.5% or a grade of "A" deemed-refusal ratio, with that performance slipping marginally to 3.2% for the full fiscal year, or a grade of "B".

The following graph shows the steady and dramatic improvement experienced by CRA in their efforts to reach ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

PERFORMANCE SINCE 1998



3. CURRENT STATUS

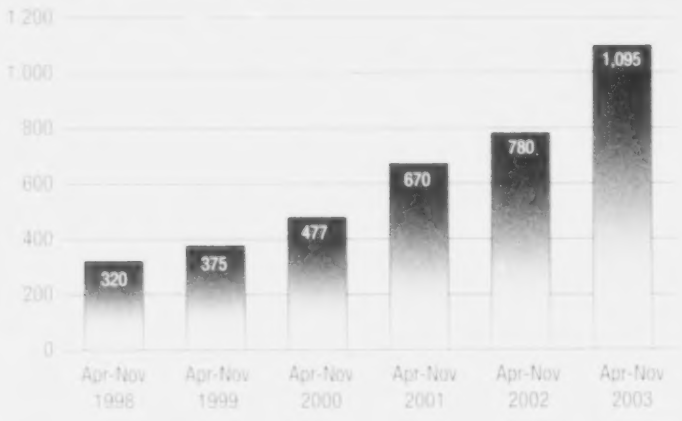
For the reporting period of April 1 to November 30, 2003, CRA achieved a grade of "B" that denotes "substantial compliance" in meeting the time

requirements of the *Access to Information Act*. The new request to deemed-refusal ratio for the period was 6.4.

Although this gives an accurate assessment of the deemed-refusal ratio to requests received within the above-noted reporting period, it does not take into consideration those requests carried over from the previous year, nor the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. In future reports, these figures will be taken into consideration; however, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the results for April 1 to November 30, 2003, would be 6.9 — still resulting in a grade of "B".

While the "ideal compliance" ratio had not been maintained, the professionalism and dedication of the ATIP staff was evident in allowing the Agency to perform as well as it did considering the significant increase in the number of requests it has received. Like many federal institutions, CRA has experienced a steady increase of requests over the last five years. However, the 40% increase in new requests experienced by CRA during this reporting period was substantial. This ever-increasing number of requests is reflected in the chart below, which reveals a 242% increase in the number of ATIA requests received by CRA during the period indicated.

Requests received by reporting period



During the course of this review, the Director and Deputy Director identified a number of initiatives put in place during 2003 that were instrumental in maintaining the substantial compliance:

- Weekly tracking of statistics to allow managers to stay on top of workload with monitoring at all levels of management. Additional management reporting tools are currently under construction. Indicative of the involvement of senior management, future performance evaluations for ATIP managers will include performance objectives relating to on-time response rates for ATIA requests.

- Processes related to the opening of new requests now include a triage review. The purposes of this review is not only to identify and resolve administrative issues related to the receipt of new requests, but to identify whether the information asked for by the applicant under the ATIA is available informally and more conveniently to him or her from Agency program offices.

- The establishment and staffing of an officer-level position to review requests to determine if they can be handled informally, as well as the continued identification of information disclosed through previous access requests, which could be responsive informally to requests. In November alone, 17 such requests were processed. This is an encouraging development. During FY 04/05, CRA will be conducting an Agency-wide review of records/manuals, daily activities, etc., to identify further opportunities for the routine, proactive disclosure of information.

- Expanded awareness Agency-wide of roles and responsibilities has been incorporated in the guidance manual, with further enhancements planned to include online reference.

4. FUTURE CONSIDERATIONS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

Recently, there has been considerable restructuring within CRA including the departure of the former CCRA Customs Branch. What impact these will have on workload and CRA's capacity to continue responding on time to ATIA requests is unknown at this time.

CRA has made tremendous strides in improving its performance record since the initial Report Card. Nevertheless, CRA is encouraged to continue to review processes, resources, and look at newer methods and technologies as they become available. The following recommendations are made to support the continued efforts of CRA to process access requests within the statutory time requirements of the *Access to Information Act*.

4.1 Sustain Achievement

The achievement of ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* requires constant attention to the access process. The Agency is encouraged to continuously improve its access process activities, build on its achievements and devote the resources needed to once again achieve ideal compliance with the *Access to Information Act*.

Recommendation #1

CRA is encouraged to continually review its process with a view to attaining ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

4.2 Informal Access

The Agency continues to identify information that was disclosed through previous access requests over a twelve-month period to assist applicants in deciding whether they wish to file formal requests. Additionally, funding has been approved for an Agency-wide analysis of operationally based opportunities for informal disclosure. This study is planned to be conducted during the coming fiscal year. This analysis is intended to identify opportunities for making information routinely available to the public rather than through the access process.

Recommendation #2

CRA is encouraged to complete the analysis of information to determine if there are additional opportunities to routinely make information publicly available.

4.3 Process

In conjunction with an internal review of the ATIP process that is already underway, CRA intends to develop external processing standards for the guidance of Agency OPIs.

Recommendation #3

CRA is encouraged to proceed with the analysis and development of their processing standards to provide employees and OPIs with guidance on their roles and responsibilities throughout the access to information process.

5. STATUS OF 2003 RECOMMENDATIONS

In January 2003, recommendations were made to CRA on measures to further reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. The action taken on each recommendation is described below, following the text of the recommendation:

Previous Recommendation #1

CRA is encouraged to maintain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

Action Taken: While CRA was unable to maintain the "A" grade for ideal compliance for this reporting period, considering the increased number of requests received and the relative success experienced over the past year, it is anticipated that CRA will quickly be able to achieve ideal compliance. A caveat in this regard is the extent to which CRA's ATIP office remains adequately resourced and supported.

Previous Recommendation #2

CRA is encouraged to complete the analysis of information disclosed through access requests to determine if there are opportunities to routinely make information publicly available.

Action Taken: CRA continues to review its previously released records, as well as other departmental records that may be routinely released, to further reduce request workload by provided records informally. Staff resources have been put in place to focus specifically on this issue.

Previous Recommendation #3

CRA is encouraged to proceed with the analysis and development of Transparency Guidelines to provide employees with instructions on what information can routinely be released to clients and the public.

Action Taken: Continuous review of all aspects of the departmental process is underway, with internal and external process standards under development. Enhanced communications between the ATIP office and OPIs have furthered better understanding of roles and responsibilities of all parties in meeting time constraints.

6. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	Requests carried over from the prior fiscal period.	Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
1.	Number of requests carried over:	142	419
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	11	27
Part B:	New Requests — Exclude requests included in Part A.	Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
3.	Number of requests received during the fiscal period:	1,137	1,095
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	694	387
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	7	24
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	6	20
	31-60 days:	1	3
	61-90 days:	0	1
	Over 91 days:	0	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	472	384
6.A	How many were processed within the extended time limit?	200	146
6.B	How many exceeded the extended time limit?	25	23
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	17	19
	31-60 days:	4	1
	61-90 days:	3	3
	Over 91 days:	1	0
7.	As of November 30, 2003, how many requests are in a deemed-refusal situation?		**24**

EXCERPT FROM COMMISSIONER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"Last year we were very pleased with the "A" rating given by your office in recognition of our efforts to comply with the response requirements of the *Access to Information Act* (ATIA). While we worked hard this year to maintain that level of performance, the number of ATIA requests received by the CRA increased beyond our capacity to do so. This said, the workload reality that you have accurately described in your report is one that we are committed to addressing. During the upcoming year, for example, we will be proceeding with our plan to examine ways by which we might increase opportunities for Canadians to receive information informally from us – without obliging them to file formal ATIA requests. In a resource-scarce environment, we have also taken note of your recommendation that the necessary resources be devoted so that the CRA may again achieve ideal compliance with the on-time response requirements of the ATIA.

In closing, I would like to assure you of our continued commitment to the values of openness and transparency fostered by the ATIA, and to thank you for your recognition of efforts that we have taken to support them."

Citizenship and Immigration Canada
Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

For several years, a number of institutions were subject to review because of evidence of chronic difficult in meeting response deadlines. In his 1996-97 Annual Report to Parliament, the former information commissioner reported that delays in responding to access requests had reached crisis proportions.

As a result, the Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines: percentage of requests received which end as deemed refusals. Every department reviewed has been assessed against the following grading standard:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

This Status Report, for the period April 1 to November 30, 2003, reviews the progress of the department to come into ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2003 Status Report. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the January 2003 report.

2. COMPLIANCE HISTORY

In early 1999, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on the department's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. In the 1999 Report Card, the department received a red alert grade of "F" with a 48.9% request to deemed-refusal ratio.

In January 2000, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of the recommendations made in the Report Card and made further recommendations for measures to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. From April 1 to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 23.4%, still a grade of "F".

In January 2001, the Commissioner's Office review reported that the department had set an objective in 2000-2001 of completing 70% of access requests within the timelines of the Act. The view of the Office of the Information Commissioner was that the objective fell short of what was needed to comply with the time requirements of the Act. The actual performance of the department for 2000-2001 was a 19.6% new request to deemed-refusal ratio resulting in a grade of "D", denoting below standard performance.

In January 2002, the Commissioner's Office issued another Status Report and recommendations. For the period April 1 to November 30, 2001, the new request to deemed-refusal ratio was reduced to 13% denoting a grade of C. The momentum was sustained for the full fiscal year of 2001-2002, achieving a grade of "C" with a new request to deemed-refusal ratio of 12%.

The January 2003 review reported that Citizenship and Immigration Canada (CIC) had joined a select group of departments who have achieved a grade of "A" that denotes ideal compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. For the period from April 1 to November 30, 2002, the new request to deemed-refusal ratio was 3.8%, with that ratio slipping only marginally to 4.9% for the full fiscal year, still a grade of "A".

This constitutes is a significant achievement by CIC departmental staff and management dealing with the access request process. The department was highly commended for its efforts and encouraged to maintain this performance.

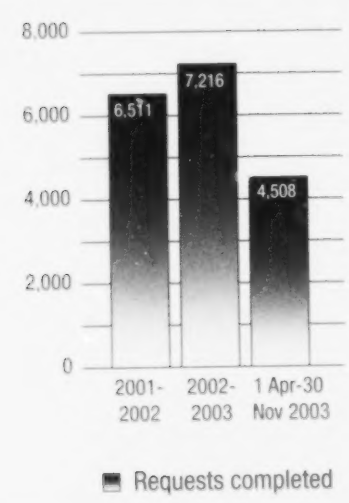
3. CURRENT STATUS

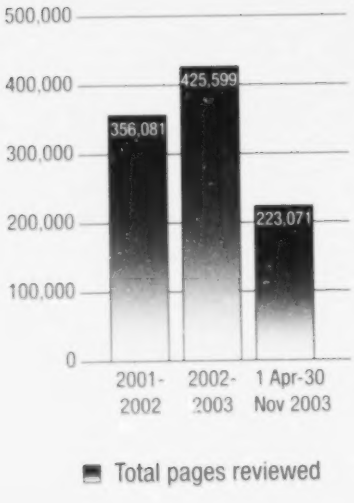
In the past, CIC has made steady progress in reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation; however, the department has slipped considerably in its performance for this reporting period. For the period April 1 to November 30, 2003, CIC's deemed-refusal to requests received ratio was 15.4% for a grade of "D", reflecting below standard performance.

Although this gives an accurate assessment of the deemed-refusal ratio to requests received within the above-noted reporting period, it does not take into consideration those requests carried over from the previous year, nor the

number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. In future reports, these figures will be taken into consideration; however, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the results for April 1 to November 30, 2003, would be 14.1%, a grade of "C".

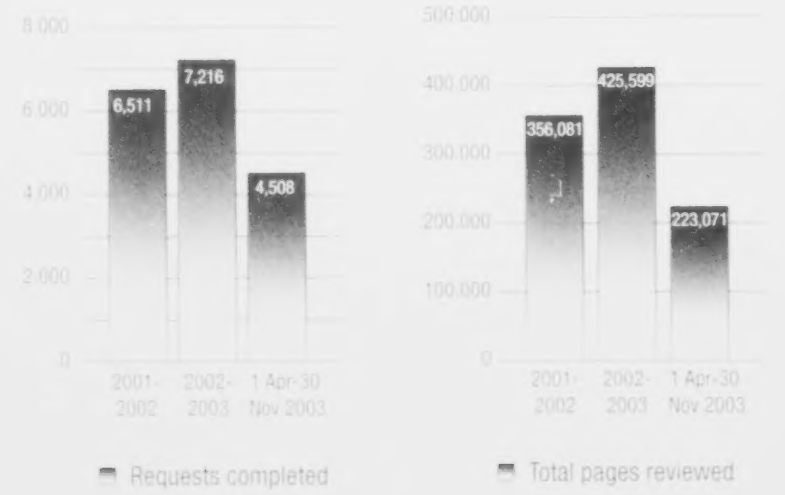
During the course of the interview for this report, the Acting Director indicated a number of issues that the Division has faced over the past year that have impacted on their overall performance. Along with an ever-increasing number of requests, the increase in the number of pages being reviewed was one consideration. The following graphs demonstrate that aspect of the workload over the past three years, also indicating the number of requests from one requester.





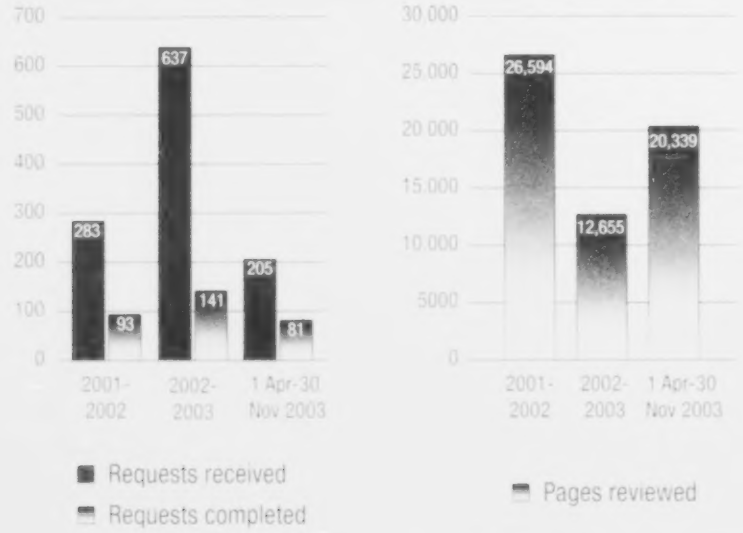
number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. In future reports, these figures will be taken into consideration; however, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the results for April 1 to November 30, 2003, would be 14.1 ... a grade of "C".

During the course of the interview for this report, the Acting Director indicated a number of issues that the Division has faced over the past year that have impacted on their overall performance. Along with an ever-increasing number of requests, the increase in the number of pages being reviewed was one consideration. The following graphs demonstrate that aspect of the workload over the past three years, also indicating the number of requests from one requester.



The workload that was dedicated to one requester is included in the above statistics of requests processed. That volume is broken down in the following charts:

Single Requester

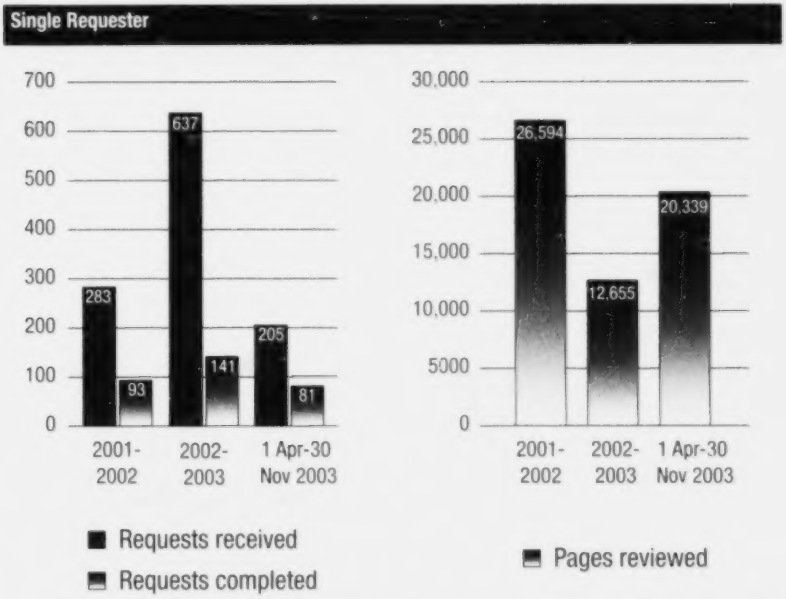


The intricacies in managing these requests alone, necessitating the review of large lists of the records sought, has taxed the resources of the Division. The list must be processed, like any other record, for exemptions and/or exclusions. Once a list is finalized, it is provided to the applicant who in turn selects specific records to subsequently access. With that the process starts again. CIC feels it is in fact processing two requests while statistically accounting for one and, in the process, finds itself in a position of not applying extensions perhaps as judiciously as it should.

In an effort to improve the overall situation, CIC has realigned workloads to dedicated analysts to handle specific clients, in an effort to make the processing of records more consistent and manageable. Communication with the applicants has expanded in an attempt to lessen the formal workload.

Staffing appears to be adequate with a full complement of 27 operational ATIP staff plus support. The current breakdown includes 8 senior analysts (one position currently rotating through the position of Acting Director), 11 junior analysts and 8 consultants). As in most departments, the ATIP Division is also involved in Privacy Impact Assessments (PIAs), information-sharing projects, Info Source review, Annual Reports and new employee training.

The workload that was dedicated to one requester is included in the above statistics of requests processed. That volume is broken down in the following charts:



The intricacies in managing these requests alone, necessitating the review of large lists of the records sought, has taxed the resources of the Division. The list must be processed, like any other record, for exemptions and/or exclusions. Once a list is finalized, it is provided to the applicant who in turn selects specific records to subsequently access. With that the process starts again. CIC feels it is in fact processing two requests while statistically accounting for one and, in the process, finds itself in a position of not applying extensions perhaps as judiciously as it should.

In an effort to improve the overall situation, CIC has realigned workloads to dedicated analysts to handle specific clients, in an effort to make the processing of records more consistent and manageable. Communication with the applicants has expanded in an attempt to lessen the formal workload.

Staffing appears to be adequate with a full complement of 27 operational ATIP staff plus support. The current breakdown includes 8 senior analysts, (one position currently rotating through the position of Acting Director; 11 junior analysts and 8 consultants). As in most departments, the ATIP Division is also involved in Privacy Impact Assessments (PIAs), information-sharing projects, Info Source review, Annual Reports and new employee training.

4. FUTURE ISSUES AND FURTHER RECOMMENDATIONS

CIC, as are a number of departments, is undergoing considerable structural changes in function and organization with the creation of the Canada Border Services Agency (CBSA). What effect the total reorganization is going to have on the ATIP workload is unclear at this time. What is anticipated is that some resources may well have to be given up to the new organization. At the moment, improvements to the process are limited until roles and responsibilities are clearly identified as a result of this transition.

Nevertheless, ongoing initiatives include review of the CIC processing manual, which is currently only in hardcopy, but is being considered for inclusion on the department's intranet. This is expected to occur on April 1, 2004. This should provide OPIs with hands-on information and guidance in responding to tasking, thereby reducing response times.

The attainment of at least substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* will be a noteworthy achievement for CIC.

The following recommendations are made to assist the department in its continuing efforts to reduce deemed-refusal access requests:

Recommendation #1

CIC review its current practice in which it deals with bulk requesters (information brokers) to determine whether or not the current extension practices are the most appropriate manner to deal with the volume of records being sought.

4.1 Substantial Compliance

CIC is encouraged to once again attain at least substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. Sustainability requires a commitment by management and staff who are involved in the access process to meet or exceed their responsibilities in the process.

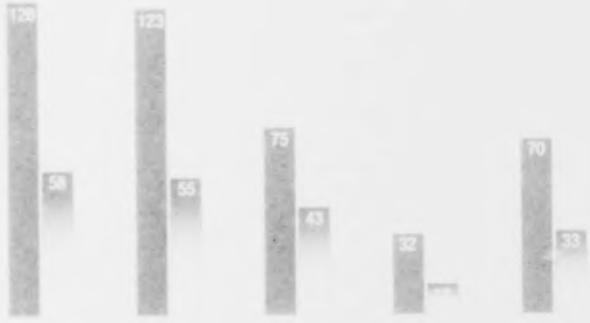
Recommendation #2

CIC make a commitment to attain substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

4.2 Progress Monitoring

Table 1: Time to Respond to Non-Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

Table 2: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation



4.2 Progress Monitoring

Table 1: Time to Respond to Non-Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation

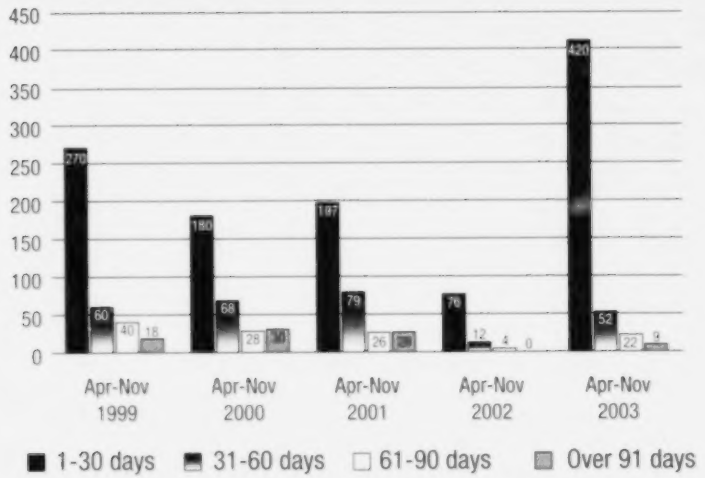
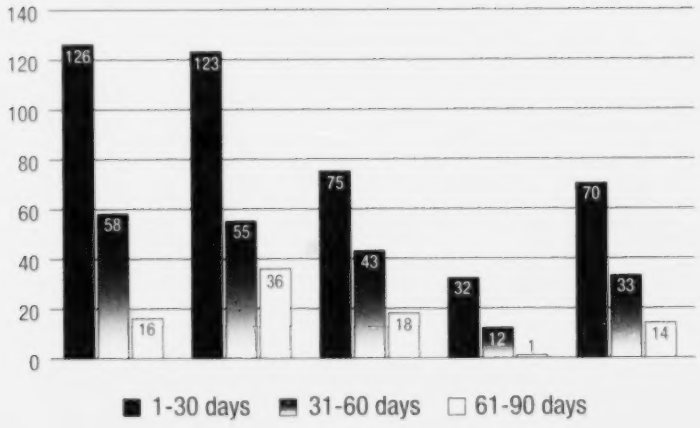


Table 2: Time to Respond to Extended Requests in a Deemed-Refusal Situation



Except for last year when the department was so successful in reducing its deemed-refusal ratio, the number of requests exceeding the time constraints is again on the increase. While the ratio for the requests where an extension has been taken has improved over the last three years, there is still room for improvement.

Recommendation #3

CIC review its procedures to initiate a more stringent monitoring mechanism to track the progress of requests to improve the deemed-refusal to new requests ratio.

5. STATUS OF 2003 RECOMMENDATIONS

In January 2003, recommendations were made to CIC on measures to further reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. The action taken on each recommendation is described below, following the text of the recommendation.

Previous Recommendation #1

CIC set a target of 10% or better for the new request to deemed-refusal ratio for 2002-2003. CIC make a commitment to maintain ongoing ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

Action taken: While intentions were good, reality prevented CIC from maintaining the "A" grade of compliance. However, the shortfall has been recognized and the institution continues to strive to meet the requirements of the Act.

Previous Recommendation #2

CIC is encouraged to determine through an analysis of the reasons for requests in a deemed-refusal situation if there are systemic measures to be taken to assist in maintaining ideal compliance.

Action Taken: There is currently an ad-hoc system in place to track taskings. The reliance is on the analyst to follow-up at the OPI/responsible officer level, although the process is continually under review.

Previous Recommendation #3

A semi-annual ATIP report be provided to the CIC Senior Management Committee to engage management in the maintenance of ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

Action taken: No formal reporting mechanism has been put in place to date. A number of factors have affected its delay, not the least being the departmental transition as well as the rotational situation of the Director's position within the ATIP Division. However, the measure is currently being worked on and it is anticipated that it will be fully implemented for the next reporting period.

6. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	Requests carried over from the prior fiscal period.	Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
1.	Number of requests carried over:	858	1,085
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	127	85
Part B:	New Requests — Exclude requests included in Part A.	Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
3.	Number of requests received during the fiscal period:	7,444	5,153
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	4,943	2,784
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	190	503
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	135	420
	31-60 days:	33	52
	61-90 days:	12	22
	Over 91 days:	10	9
5.	How many were extended pursuant to section 9?	1,999	1,149
6.A	How many were processed within the extended time limit?	1,188	527
6.B	How many exceeded the extended time limit?	88	126
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	56	70
	31-60 days:	20	33
	61-90 days:	5	14
	Over 91 days:	7	9
7.	As of November 30, 2003, how many requests are in a deemed-refusal situation?		**165**

6. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT (continued)

Part C: Contributing Factors	
8.	Use this area to describe any particular aspect about a request or type of request that may impact on the difficulty or time necessary to complete a request:
	Over the past year, the Director of Public Rights Administration Directorate has been on assignment to the Director General's position. During this time, the Director's position was staffed in an acting capacity by a rotation of senior ATIP officers. It has been challenging to ensure continuity, and certain planned discretionary activities to address response-time improvements have been delayed. This situation will be addressed in the new fiscal year, with the objective being to continue to move forward with best practices and allocation of resources.
	With each Acting Director rotation, one senior officer was unavailable to respond to the duties of his/her own position. Experienced staff to backfill those positions was not always available. The ATIP community is small and competitive. Staffing is supplemented100% by term employees and by contractors.
	Citizenship and Immigration Canada was affected on December 12, 2003, by the creation of the new Canada Border Services Agency, which has absorbed some of CIC's responsibilities and activities. Considerable attention continues to be needed to evaluate the effects on workload volumes consistent with this realignment, preparation of statistical reports, review of delegations of signing authorities, and to working with the transition team toward a seamless transfer of responsibilities and requests.
	Over the past year, ATIPimage (a document imaging technology to improve efficiencies in handling ATIP treatment of electronic records) has been implemented with a trial group of records, and increasing volumes of records are being reviewed with the use of this system. Proper use of this system eliminates some of the administrative in-house delays and also assists in identifying duplicate records. Additional progress in fully utilizing this software to best advantage is expected in 2004-2005, with the goal of further streamlining the challenging transit times for records within CIC. PRAD follows-up on its call-outs and flags delayed response to senior officers and to the Director who regularly provide feedback on responses to program groups. To the extent possible, extensions of time are taken based on the information which can support them, including in situations where operational considerations are significant.
	CIC has 5 bulk requesters (also called "information brokers") each year. While CIC receives annually the highest number of Access to Information requests of all federal government departments and agencies, this department devotes the services of 5 full-time staff members to process the responding records, as well as needing support services and program group involvement to prepare the records for release to these requesters. As there is no limit to the number of requests from a single source, under the *Access to Information Act*, CIC has no control over its intake or the regularity of requests.
	THANK YOU FOR COMPLETING THIS QUESTIONNAIRE

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"Our Public Rights Administration Division continues to use your recommendations as a guide to improve CIC's practices with respect to the application of the legislation.

I remain proud of my Department's achievements in the handling of both access to information and privacy requests in the past year, regionally as well as nationally, and in the face of considerable pressure. As you know, CIC has undergone substantial change over the past three years, implementing new processes and policies to reflect the changes mandated by the *Immigration and Refugee Protection Act*, both domestically and abroad.

More recently, CIC and the newly created Canada Border Services Agency have been working together to rationalize the working relationship between the two entities as it relates to both access to information and privacy. This has proved to be no small task, as I am sure you appreciate, and is ongoing.

My Department has been greatly assisted by its long-term vision and strategic objectives set particularly for its Access to Information and Privacy (ATIP) program. Your recommendations have, and will, continue to contribute to this effort. We also continue to implement our various initiatives based on these objectives, maintaining our focus on a combination of medium and long-term productivity measures, and on technology improvements.

In the latter regard, you may be interested to learn that CIC has almost fully implemented ATIPimage, an advance that we hope will eventually speed file transmission and review of both domestic and overseas files. Moreover, on April 1, 2004, Public Rights Administration launched a comprehensive website on the CIC intranet, CICExplore. Work has now commenced on a world wide web-based site. I am confident that these sites will provide clarity surrounding ATIP issues for CIC staff and clients alike.

As you know, Treasury Board funding has been critical to help CIC improve its results and has been integral to our ability to achieve and maintain a grade of "A" in your deemed refusal status report. CIC no longer has the benefit of supplementary ATIP funding from Treasury Board. Still, our funding requirements for ATIP continue to be significant and are expected to rise.

It remains a true challenge for my department to achieve substantial compliance while continuing to receive increasing volumes of requests. Your deemed refusal report is a useful reference for CIC as it continues to meet the challenges presented by ever-increasing workload and limited funding."

Correctional Service Canada
Status report on access requests in a deemed-refusal situation

I. BACKGROUND

For several years, the Office of the Information Commissioner has received complaints from requesters about requests in a deemed-refusal situation. It is likely that, across government, the number of complaints on requests in a deemed-refusal situation represents only a portion of the actual number of requests processed outside of the time requirements of the *Access to Information Act*. The unacceptable high level of requests in a deemed-refusal situation has been illustrated in previous Report Cards issued since 1999 by the Commissioner's Office.

As part of the proactive mandate of the Commissioner's Office, each year a department (or departments) is selected for review. The review is conducted to determine the extent to which the department is meeting its responsibilities for complying with the statutory timeframes for processing access requests established by the *Access to Information Act*.

Correctional Service Canada (CSC) was one of two departments selected last year for review. The department was subject to review because of evidence of chronic difficulty in meeting response deadlines. When the Commissioner's Office receives a high number of deemed-refusal complaints about a department, it may be symptomatic of a greater response-deadline problem within the department.

The Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines: percentage of requests received which end as deemed refusals. Every department reviewed has been assessed against the following grading standard:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

This Status Report reviews the progress of the department to attain substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the initial report. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the Report Card of January 2003. This then is a report of the review of CSC's performance statistics for the period April 1 to November 30, 2003.

2. COMPLIANCE HISTORY

In the Report Card of January 2003, it was reported that CSC attained during the reporting period a rating of "F"[1], [the new request to deemed-refusal ratio was 50.6%]. Its performance was unacceptable. Subsequent review indicated that, through to the end of the fiscal year, the final statistics did in fact reflect some improvement to 38.9% of deemed refusals in relation to requests received, although the grading remained an "F".

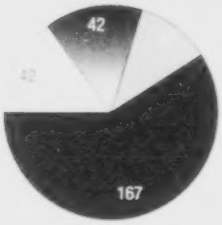
3. CURRENT STATUS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

The department has made tremendous strides in a number of areas to improve on the previous record. All of these initiatives have led to a remarkable turnaround in the deemed-refusal situation over the past year resulting in ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The new request to deemed-refusal ratio improved to 3.2% for the period from April 1 to November 30, 2003, for a grade of "A".

While this gives an accurate assessment of the deemed-refusal ratio to requests received within the above-noted reporting period, it does not take into consideration those requests carried over from the previous year, nor the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. In future reports, these figures will be taken into consideration; however, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the results of deemed refusals from April 1 to November 30, 2003, would be 8.8%, resulting in a grade of "B". How substantial a turnaround this was is evidenced by the following graphs reflecting the last three years' performance.

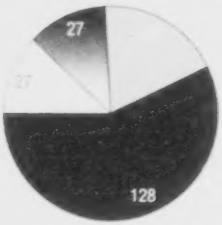
[1] This grade solely reflects on the department's performance in meeting response deadlines to November 30, 2002. It is not a measure of the department's performance in the application of exemptions. In general, CSC applies the exemption provisions of the Act professionally and with restraint.

Deemed Refusals Apr. 1, 2001 to Mar. 31, 2002



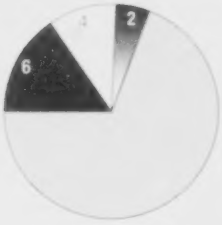
- Pending prior
- Over extension
- Over 30 days
- Pending end

Deemed Refusals Apr. 1, 2002 to Mar. 31, 2003



- Pending prior
- Over extension
- Over 30 days
- Pending end

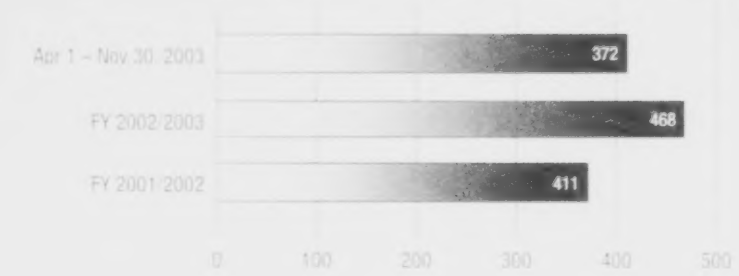
Deemed Refusals Apr. 1, 2003 to Nov. 30, 2003



- Pending prior
- Over extension
- Over 30 days
- Pending end

This progress is in direct relation to a steady flow of requests as indicated in the following chart:

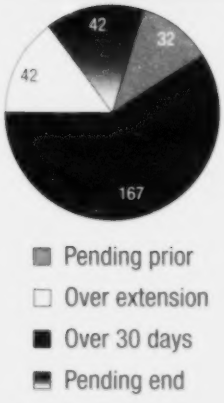
Requests received by year



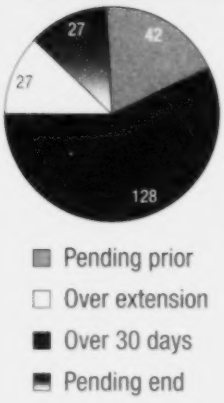
CSC followed through on many of the recommendations that were made in the January 2003 Report Card. The measures and incentives that have been put in place and are ongoing include:

- The primary focus as a result of the Report Card was to eliminate the outstanding backlog of 2002-2003 overdue files. This was accomplished.
- Monthly monitoring of requests and reporting to Senior Executives of CSC was implemented.

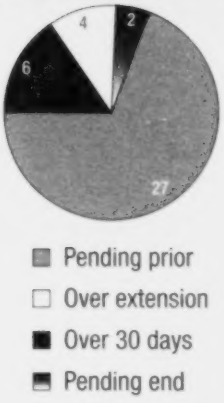
Deemed Refusals Apr. 1, 2001 to Mar. 31, 2002



Deemed Refusals Apr. 1, 2002 to Mar. 31, 2003

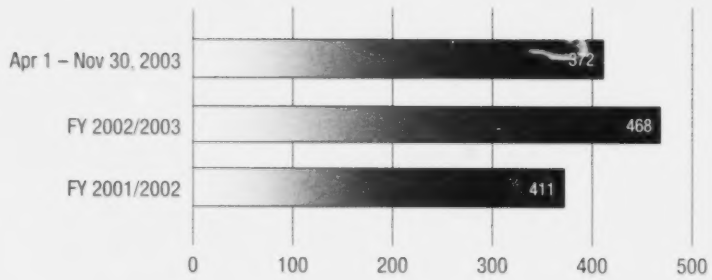


Deemed Refusals Apr. 1, 2003 to Nov. 30, 2003



This progress is in direct relation to a steady flow of requests as indicated in the following chart:

Requests received by year



CSC followed through on many of the recommendations that were made in the January 2003 Report Card. The measures and incentives that have been put in place and are ongoing include:

- The primary focus as a result of the Report Card was to eliminate the outstanding backlog of 2002-2003 overdue files. This was accomplished.
- Monthly monitoring of requests and reporting to Senior Executives of CSC was implemented.

- ATIPflow upgrade has been implemented as well as delivery of training to ATIP staff relating to the use and data entry into ATIPflow.
- Staff increases – since 2000-2001 to the present, staffing levels have increased from 17 indeterminate positions to 30.
- Delegation Order adjustments to include the Deputy Director.
- Communications' requirements are met as a parallel function rather that a sequential step in the access process.
- A compliance manual has been developed and delivered to all sectors at the National Headquarters as well as the Regions.
- Ongoing weekly meetings between the ATI Liaison Officers and Sector OPIs are held with the Director and Deputy Director.
- Internal weekly monitoring of requests in progress.
- ATIP training has been delivered to staff and senior management at the National and Regional Headquarters.

3.1. Objective for 2004-2005

While a number of steps have been taken since the Report Card, the department continues to refine its procedures, expand its training and look at additional methods to maintain or improve its overall compliance performance. Some of these include:

- Continued updating of the Guidelines manual as policies or procedures are changed.
- Continued and expanded training program for ATIP Division personnel in the application of exemptions and the criteria that must be met to justify recommendations.
- Develop a fee policy.
- Continue training within the organization as a whole.

The department has shown a commitment to make changes to support the reduction of access requests in a deemed-refusal situation and achieve ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. CSC is encouraged to maintain a grade of "A" and set an objective for 2004-2005 of maintaining a request to deemed-refusal ratio of 5% or less.

Recommendation #1

CSC set an objective for 2004-2005 to maintain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

CSC is continually reviewing its fee structure. With the introduction of copying records to CD rather than paper, paper costs, including postage, have been reduced as well as employee time spent at the photocopier. The introduction of

ATIPimage may allow CSC to realize additional savings in human and support resources.

Recommendation #2

CSC assess the impact and cost effectiveness of related information technologies, such as ATIPimage to further assist in maintaining ideal compliance of the *Access to Information Act*.

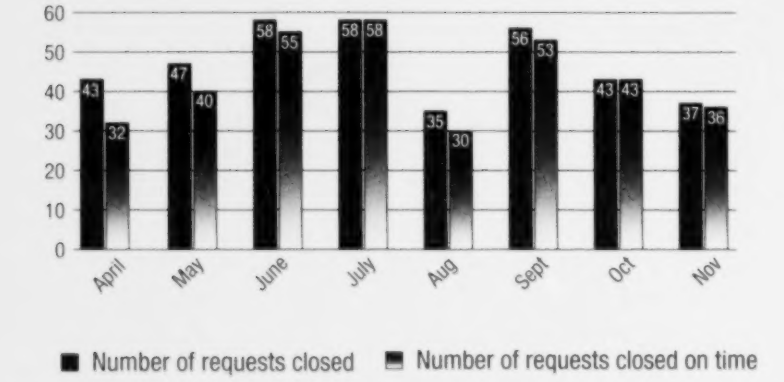
4. STATUS OF 2003 RECOMMENDATIONS

In the January 2003 Report Card, a number of recommendations were made to CSC in an effort to assist the department in turning around its record of compliance to *Access to Information Act* requests. The actions and measures described above have enabled CSC to fully meet those objectives. A few of the more significant follow-up actions to the January 2003 recommendations have been:

1. The ATIP Director is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout CSC. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister. Senior management support for the development and monitoring of an ATI Improvement Plan is one method of making a commitment to comply with the time requirements of the Act.

2. Routine reporting on planned versus actual time taken to process access requests and the status of measures taken to reduce requests in a deemed-refusal situation should be instituted. The reports will provide senior management, OPIs and the ATIP Division with information needed to gauge overall departmental compliance with the Act's and department's time requirements for processing access requests.

   Action Taken: A monthly status report to senior management was initiated in April. This report is specific in its detail highlighting not only delays in the process but also where the delay occurs. Through this initiative, which emphasizes compliance requirements and its results, the departmental responses to tasking have improved dramatically, from 74% in April to 95-100% in four of the last five months. This report is then followed up monthly by a letter to the Executive Committee from the Assistant Commissioner responsible for the ATIP division indicating the department's record for that month. The graphic below reflects the department's record for this reporting period.

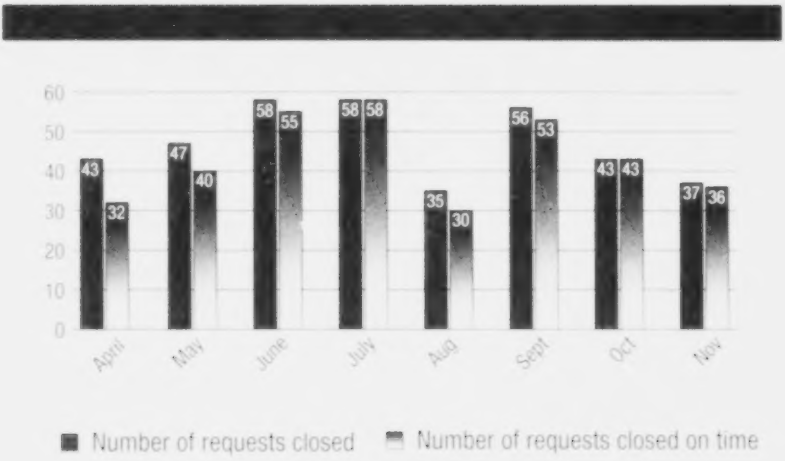


3. The ATIP Division should develop an ATI Training Plan for 2003-2004 for OPIs and ATIP Division staff and incorporate the introduction of the *User Manual* into the training provided to OPIs.

4. ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and periodic training updates should be provided to all managers.

Action Taken: Dedicated training visits are now conducted at all five regions, at a two-tier level (line staff and senior managers) as well as throughout headquarters. The training includes presentations and discussion sessions in which the process manual has been introduced. ATIP training has also been introduced at the Cornwall facilities for all deputy and assistant wardens, focusing on levels of responsibilities, and has become a permanent part of the syllabus.

Ongoing internal training and informal review sessions has been instrumental in bringing all staff to a level of expertise and developing consistency in the application of the Act. With the full support of senior management, resources have increased and staffing has stabilized, allowing for a developmental position as well as a full complement of experienced analysts. As a result of the more balanced workload, morale has also improved. To further enhance the overall situation, ATIPflow has been upgraded, and expanded training has been introduced for all staff and managers as an integral part of case management.



3. The ATIP Division should develop an ATI Training Plan for 2003-2004 for OPIs and ATIP Division staff and incorporate the introduction of the *User Manual* into the training provided to OPIs.

4. ATI training should be mandatory for all new managers as part of their orientation and periodic training updates should be provided to all managers.

Action Taken: Dedicated training visits are now conducted at all five regions, at a two-tier level (line staff and senior managers) as well as throughout headquarters. The training includes presentations and discussion sessions in which the process manual has been introduced. ATIP training has also been introduced at the Cornwall facilities for all deputy and assistant wardens, focusing on levels of responsibilities, and has become a permanent part of the syllabus.

Ongoing internal training and informal review sessions has been instrumental in bringing all staff to a level of expertise and developing consistency in the application of the Act. With the full support of senior management, resources have increased and staffing has stabilized, allowing for a developmental position as well as a full complement of experienced analysts. As a result of the more balanced workload, morale has also improved. To further enhance the overall situation, ATIPflow has been upgraded, and expanded training has been introduced for all staff and managers as an integral part of case management.

5. The approval process should be process mapped and reviewed to remove steps that do not add value to the process, particularly the allocation of time in the process to the Parliamentary Relations and Communications review. At the same time, the Delegation Order should be reviewed to determine if further delegation is appropriate within the ATIP Division.

   Action Taken: A major change incorporated in the process was the parallel integration of the Communications and Parliamentary Affairs involvement at the outset of the review of records by the OPI. This is in contrast to being a specific step in the final approval process. Additionally, minor revisions have been made to the Delegation Order to provide added powers to the position of Deputy Director.

5. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	**Requests carried over from the prior fiscal period.**	**Apr. 1/02 to Mar. 31/03**	**Apr. 1/03 to Nov. 30/03**
1.	Number of requests carried over:	112	69
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	42	27
Part B:	**New Requests — Exclude requests included in Part A.**	**Apr. 1/02 to Mar. 31/03**	**Apr. 1/03 to Nov. 30/03**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	468	372
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	219	263
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	128	6
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	76	4
	31-60 days:	23	1
	61-90 days:	11	1
	Over 91 days:	18	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	84	62
6.A	How many were processed within the extended time limit?	26	43
6.B	How many exceeded the extended time limit?	27	4
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	15	2
	31-60 days:	8	2
	61-90 days:	2	0
	Over 91 days:	2	0
7.	As of November 30, 2003, how many requests are in a deemed-refusal situation?		**2**

EXCERPT FROM COMMISSIONER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"Your positive findings and comments regarding our progress, as well as the recommendations you have made to maintain the efficiency of our service to citizens who make Access requests are appreciated. Our action plans responding to these new recommendations follow.

Recommendation #1: CSC set an objective for 2004-05 to maintain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

Response: Subsequent to your review period ending in November 2003, CSC has maintained the ideal timeframe compliance rate. An objective contained in the Performance Agreement of the Director, Access to Information and Privacy, directs that this ideal level be maintained for 2004-05. In addition, the time frame compliance of all CSC Assistant Commissioners and Deputy Commissioners is monitored and action is taken where required.

Recommendation #2: CSC assess the impact and cost effectiveness of related information technologies, such as ATIPimage to further assist in maintaining ideal compliance of the *Access to Information Act*.

Response: The CSC Access to Information and Privacy Branch has made preliminary inquiries to other Departments which utilize ATIP Image in an effort to determine the advantages of using this technology in the CSC workplace. In view of the associated capital costs, and the unique demands experienced by CSC, continued examination of the utility of adopting this system is required. CSC will complete an examination of the potential impacts and cost effectiveness of the purchase and training of this system in the next six months.

As you have indicated, CSC has made significant strides to improve its provision of Access to Information services to Canadians over the past year through improved monitoring and accountability mechanisms, as well as increased staffing levels and a number of training initiatives. These advances will be maintained and improved upon wherever possible. We look forward to continuing to work closely with your officials to ensure the early identification of areas which may require improvement in the future."

Fisheries and Oceans Canada
Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

For several years, a number of institutions were subject to review because of evidence of chronic difficult in meeting response deadlines. In his 1996-97 Annual Report to Parliament, the former information commissioner reported that delays in responding to access requests had reached crisis proportions.

As a result, the Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines: percentage of requests received which end as deemed refusals. Every department reviewed has been assessed against the following grading standard:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

Initially, six institutions were the focus of this review, with six having since been added, including Fisheries and Oceans Canada (F&O). This then is a report of the review of Fisheries and Oceans Canada's performance for the period April 1 to November 30, 2003.

This Status Report reviews the continued progress of the department to maintain substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the previous report. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the Status Report of January 2003.

2. COMPLIANCE HISTORY

The Report Card of January 2001, the first year in which Fisheries and Oceans Canada was reviewed for compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*, reported a red alert grade of "F", with a 32.8%

new request to deemed-refusal ratio for the period April 1 to November 30, 2000. For the complete 2000-2001 fiscal year, the percentage rose to 38.7%.

The January 2002 Status Report, for the period from April 1 to November 30, 2001, reflected the new request to deemed-refusal ratio had actually increased to 42.2%, a red alert grade of "F", in contrast to the previous year. This report, as had the previous year's Report Card, made a number of recommendations to the department to assist with the achievement of substantial compliance with the *Access to Information Act*'s time requirements.

In the last review, January 2003, it was reported that Fisheries and Oceans Canada had achieved a very significant turnaround in its performance results for access requests in a deemed-refusal situation. For the period from April 1 to November 30, 2002, a grade of "A" was achieved and that constituted ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. Further review confirmed that this level of compliance was maintained to the end of the fiscal year with the final statistics indicating a 1.03% of deemed refusals in relation to requests received. This is in stark contrast to previous years.

3. CURRENT STATUS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

The department continues to maintain this remarkable turnaround in the deemed-refusal situation over the past three years resulting in ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The new request to deemed-refusal ratio was 1.9% for the period from April 1 to November 30, 2003, for a grade of "A".

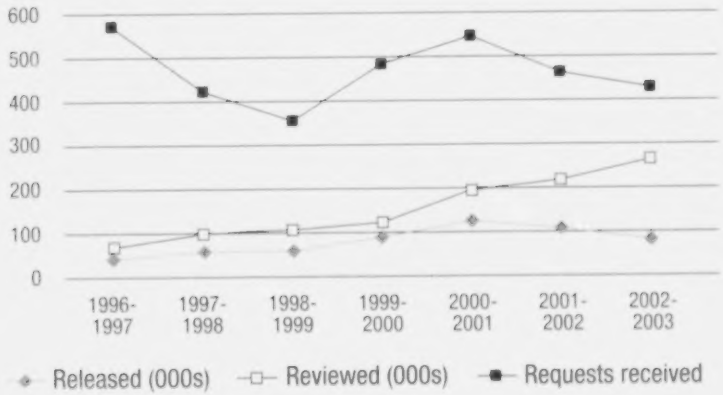
While this gives an accurate assessment of the deemed-refusal ratio to requests received within the above-noted reporting period, it does not take into consideration those requests carried over from the previous year, nor the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. In future reports, these figures will be taken into consideration; however, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the results of deemed refusals from April 1 to November 30, 2003, would be 3.9%, still a grade of "A".

Even though, a number of steps were taken after the Report Card was received in January 2001, the department continues to refine not only its procedures but also its structure.

A major reorganizing of the department in July 2003, for example, resulted in a change in the reporting mechanism whereby the ATIP Division now reports to the Executive Secretariat, which in turn comes directly under the DM. This provides a more direct line of command and in no way impedes the processing of records as the Coordinator has full delegated authority.

While this reorganization has had a direct benefit to the ATIP office, other departmental restructuring, the creating of area offices in addition to regional offices over the last couple of years, has added another source of records to be reviewed. This is evidenced in the following graph that indicates that, while the total number of requests has decreased, the actual number of pages reviewed has increased substantially.

Pages Released, Pages Reviewed and Requests Received per Fiscal-Year



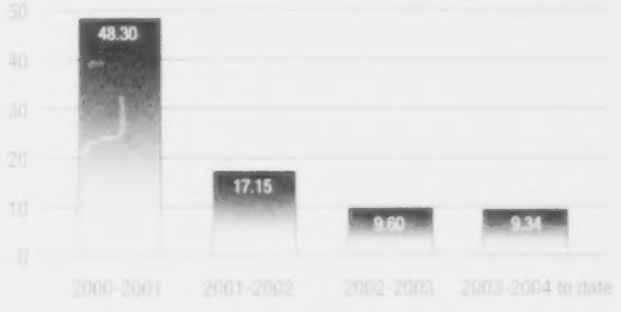
As reported last year, a number of programs had been implemented and have since been expanded or improved:

- The ATIP staff recruitment and retention program and classification review of the ATIP office staff has been a particular success. It has allowed the ATIP office to establish a number of levels within the office providing for promotion possibilities, focused training and an enhanced supervisory capacity. Not only has this increased the overall competency of the staff but has also improved morale.

- Other initiatives--the national training program for headquarters and regional staff and OPIs, and the introduction of follow-up communications to OPIs--have resulted in one of the most tangible benefits. By increasing the level of understanding of the Act and its requirements by the OPIs, the ATIP office has seen a dramatic improvement in the response times by OPIs. Another component of the process was the introduction of the 9- and 12-day memo, wherein the OPIs are provided a reminder one day prior to the initial due date of a response. If the records are not received or the OPI does not reply to the reminder, a follow-up is sent on day 12 with information copies

also provided to Senior Management. The practice, while providing the analyst with a most useful tool in monitoring response-time limits given to OPIs, also provides a management tool for the Coordinator to verify that the analysts were maintaining positive control of the flow of requests. The following graph demonstrates this most effectively. Three years ago, response times averaged over 48 days; the time has now been reduced to just over 9 days.

OPI Response Time (days)



While the human and functional aspects of the office have seen significant improvement, the introduction of technological enhancements has contributed significantly to the institution's ability to maintain its "A" grade of compliance.

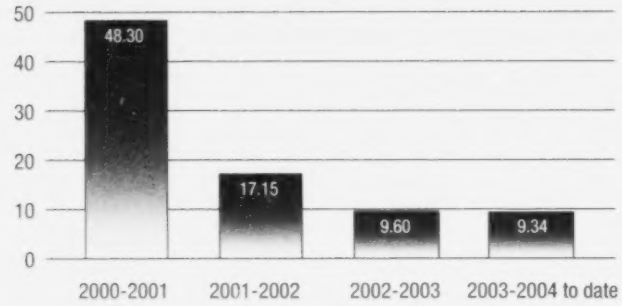
The implementation of and expanded utilization of ATIPflow has provided ATIP management and analysts a comprehensive electronic tracking and case management system to track and control due dates for various parts of the access process. In addition, the introduction of ATIPimage has had a significant impact on the overall time spent on the review and preparation of records for release hence, the ability to respond in a timely manner.

Although there has been tremendous improvement in the institution's ability to comply with the time requirements of the Act and the overall productivity of the office, there is a constant monitoring of procedures to further improve I&EC's performance.

The following recommendations are made to support the efforts of I&EC to sustain ideal compliancy with time requirements of the Act and productivity for the remainder of this fiscal year and beyond:

also provided to Senior Management. The practice, while providing the analyst with a most useful tool in monitoring response-time limits given to OPIs, also provides a management tool for the Coordinator to verify that the analysts were maintaining positive control of the flow of requests. The following graph demonstrates this most effectively. Three years ago, response times averaged over 48 days; the time has now been reduced to just over 9 days.

OPI Response Time (days)



While the human and functional aspects of the office have seen significant improvement, the introduction of technological enhancements has contributed significantly to the institution's ability to maintain its "A" grade of compliance.

The implementation of and expanded utilization of ATIPflow has provided ATIP management and analysts a comprehensive electronic tracking and case management system to track and control due dates for various parts of the access process. In addition, the introduction of ATIPimage has had a significant impact on the overall time spent on the review and preparation of records for release; hence, the ability to respond in a timely manner.

Although there has been tremendous improvement in the institution's ability to comply with the time requirements of the Act and the overall productivity of the office, there is a constant monitoring of procedures to further improve F&O's performance.

The following recommendations are made to support the efforts of F&O to sustain ideal compliance with time requirements of the *Access to Information Act* for the remainder of this fiscal year and beyond.

3.1 Objective for 2004-2005

The department has shown a commitment to make changes to support the reduction of access requests in a deemed-refusal situation and achieve ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. F&O is encouraged to maintain a grade of "A" and set an objective for 2004-2005 of maintaining a request to deemed-refusal ratio of 5% or less.

Recommendation #1

F&O set an objective for 2004-2005 to maintain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

3.2 Informal Access

F&O has expanded its use of the website to provide access to released records and other releasable material in a proactive manner and continues to identify and analyze situations where records may be provided as a matter of routine rather than through a request under the *Access to Information Act*. The department is encouraged to continue its review to provide greater access to clients through informal procedures without recourse to the formal access process under the *Access to Information Act*.

Recommendation #2

F&O is encouraged to continue its investigation of methods of improving informal access to information to the public.

4. STATUS OF 2003 RECOMMENDATIONS

In the January 2003 Status Report, recommendations were made to F&O to set objective to maintain ideal compliance with the time requirements of the Act. The actions and measures described above have enabled F&O to fully meet those objectives.

5. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	**Requests carried over from the prior fiscal period.**	**Apr. 1/02 to Mar. 31/03**	**Apr. 1/03 to Nov. 30/03**
1.	Number of requests carried over:	112	79
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	48	10
Part B:	**New Requests — Exclude requests included in Part A.**	**Apr. 1/02 to Mar. 31/03**	**Apr. 1/03 to Nov. 30/03**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	468	362
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	302	217
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	5	2
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	3	1
	31-60 days:	1	1
	61-90 days:	1	0
	Over 91 days:	0	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	142	106
6.A	How many were processed within the extended time limit?	79	52
6.B	How many exceeded the extended time limit?	5	2
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	3	1
	31-60 days:	0	1
	61-90 days:	0	0
	Over 91 days:	2	0
7.	As of November 30, 2003, how many requests are in a deemed-refusal situation?		**3**

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"I am pleased that the Department has maintained an 'ideal compliance rate' for the second year in a row.

I appreciate that you have noted in your report the significant improvement in response time from the offices of primary interest (OPIs). The employees of this Department have worked diligently to ensure that documents subject to a request are provided to our ATIP Secretariat within the deadlines set out in our process. Without this improvement the Department would be unable to achieve such success. The recent recognition of our ATIP staff at the annual Treasury Board conference is a reflection on the great job being done by the Department as a whole.

Over the past few years your staff has worked closely with our ATIP Unit to resolve differences in a spirit of cooperation. This cooperation has significantly contributed to the level of success that the Department has enjoyed, as reported in recent years and I look forward to the continuation of this relationship to the mutual benefit of both parties."

Department of Foreign Affairs and International Trade

Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

For several years, a number of institutions were subject to review because of evidence of chronic difficult in meeting response deadlines. In his 1996-97 Annual Report to Parliament, the former information commissioner reported that delays in responding to access requests had reached crisis proportions.

As a result, the Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines: percentage of requests received which end as deemed refusals. Every department reviewed has been assessed against the following grading standard:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

2. COMPLIANCE HISTORY

In early 1999, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on the Department of Foreign Affairs and International Trade's (DFAIT) compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the 1999 Report Card, the department received a red alert grade of "F" with a 34.9% request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1 to November 30, 1998.

In December 1999, the review assessed the status of the recommendations made in the Report Card and made further recommendations for measures to reduce

the number of requests in a deemed-refusal situation. At that time, the statistics showed that, from April 1 to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 20.6%.

The progress in reducing the number of requests in a deemed-refusal situation regressed for the reporting period in 2000-2001; the deemed-refusal ratio moved back to 29.3%, or a red alert grade of "F" while the fiscal year to deemed-refusal ratio increased to 31.3%.

The January 2002 report noted that DFAIT had made substantial progress in meeting the time requirements of the *Access to Information Act* for the period from April 1 to November 30, 2001. The new request to deemed-refusal ratio improved to 17.7%, a grade of "D". Subsequently, the percentage of requests in a deemed-refusal situation increased to 22% for the 2001-2002 fiscal year that again constituted a grade of "F".

The January 2003 report indicated that DFAIT continued to make progress in reducing the number of requests that are answered beyond the time requirements of the *Access to Information Act*. DFAIT had achieved a grade of "B" with a new request to deemed-refusal ratio of 7.9% for the period from April 1 to November 30, 2002. This grade represented substantial progress by the department, although it degraded slightly for the full fiscal 2002-2003 to 10.1%, a grade of "C".

This report reviews the progress of DFAIT to come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2003 Status Report. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made that report.

3. CURRENT STATUS

For the period April 1 to November 30, 2003, DFAIT was unable to maintain the "B" grading of the past year, regressing with a new request to deemed-refusal ratio of 17%, for a grade of "D".

While this gives an accurate assessment of the deemed-refusal ratio to requests received within the above-noted reporting period, it does not take into consideration those requests carried over from the previous year, nor the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. To give a true indication of a department's performance, these figures will be taken into consideration in future reports. However, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the results for April 1 to November 30, 2003, would be 15%, retaining the grade of "D".

The fact that DFAIT was able to achieve the level of compliance that it had in the past year was attributed to the amount of overtime that was utilized over a concentrated timeframe. This year, those resources were not available. Additionally, the year did not get off to a good start for the ATIP staff: in April, the Director accepted a position elsewhere in the department and, in May, the Assistant Director left for training and subsequently left the division. It was further pointed out that, not only were the two managerial positions vacant, which necessitated two of the senior analysts to step up to fill those positions thereby reducing their output, there were also staff losses at the analyst level. The staffing level of 11 positions (there are two frozen positions) is hard pressed to meet the demands based on the volume and complexity of requests received. A vacant analyst's position was filled in August while the ATIP Director's position was filled by the incumbent in early September.

Though the responsibility for the ATIP function of the Passport Office (a Special Operating Agency) has always come under the control of DFAIT, there has been a significant increase in the number of privacy requests and the internal requests for advice and guidance on privacy matters.

With the introduction of the TBS Privacy Impact Assessment Policy in May 2002, the ATIP office was required to become involved in some significant department-wide projects being undertaken during the reporting period. Most of these projects were at the Passport Office and required active involvement throughout the summer of 2003, including participation in meetings and planning groups, etc., without additional resources being provided. Some of these projects are still ongoing.

The projects have incorporated issues surrounding the passport security initiatives, including facial recognition and biometrics information collection being developed in support of the Passport Office as well as the verification of vital statistics and information-sharing with provinces. Additional PIA-related projects over the year include assisting records management in the development of the RDIMS project, as well as all other departmental project PIAs and their implementation along with associated departmental stakeholder meetings.

The ATIP office is also involved in providing advice on an ever-increasing basis to departmental representatives responding to matters such as human resources initiatives and to petitions from the Office of the Auditor General on environmental issues related to activities in which the department is involved in some manner.

The department had to deal with a number of extraordinary high profile cases over the past year that resulted in complex access requests necessitating detailed operational involvement. While the actual request numbers do not

appear that high, over the same timeframe, the ATIP office was also involved in reviewing a large number of records in support of certain consular activities dealing with distressed Canadians abroad. Distressed Canadians include anyone who is arrested in a foreign country, lost their passport while abroad, was the victim of a criminal act or a myriad of circumstances that necessitated consular staff coming to their assistance and subsequently having to provide information to next of kin in Canada.

4. FUTURE CONSIDERATIONS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

For the 2004-2005 fiscal year, planning is already in place for dedicated briefing sessions to departmental staff, a project that was begun in the fall of 2003 and credited by other divisions in the department as being informative and very useful. As well, training sessions for new ATIP staff have been developed, including on-the-job and interactive training as caseloads permit. Internal ATIP reorganization introducing a more comprehensive team approach has been introduced since October and is continually being reviewed.

A procedures manual has been developed, approved and implemented within the ATIP unit. This is an ongoing project, which is continuously being improved upon.

These initiatives should enhance the confidence level and consistency in processing to reflect an overall improvement in responding on time in the coming year. However, there are many other areas that remain to be improved.

This report makes the following recommendations to assist DFAIT in its efforts to maintain its progress in meeting the time requirements of the *Access to Information Act*.

4.1. Resources

The current staffing provides for 11 positions, which include three support staff, one Deputy Director and one Director. Of the remaining staff, 5 are dedicated to Access to Information and one of these is the senior ATIP officer. Two of the staff positions are rotational within the department. There are also three ATIP consultants, one of whom is dedicated to reviewing historical records. In light of the volume of work and increasing non-specific external tasks required of this unit, it would appear that the ATIP office is severely understaffed.

Recommendation #1

DFAIT conduct a staffing/funding review of the ATIP office with a view to increasing resources as required.

4.2. OPI Retrieval of Records

ATIPflow is still not being used to produce meaningful data on OPI actual versus allocated time for records retrieval. While the procedures manual notes that the OPI has seven days to provide either the documents or an estimate of number of hours to search for relevant documents, there does not appear to be any formal higher level involvement should this timeframe not be met. Although production meetings are held weekly, senior management must get involved where OPI responses are negatively impacting on the ability of the ATIP office to respond to requests in a timely manner. In that vein, the recommendations made last year remain.

Recommendation #2a

Senior management at DFAIT confirm a commitment to maintain and build on substantial compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act* by communicating to OPIs that the production of records for access requests is a priority of the department.

Recommendation #2b

DFAIT review the ATIPflow process for file control and data entry to determine how OPI information on allocated versus actual time taken to retrieve records can be routinely reported to OPIs and senior management.

4.3 Compliance Objective

Last year, the Commissioner's Office recommended that DFAIT set an objective of maintaining a grade of "B" that constitutes substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The department, however, was not able to attain that goal. Nevertheless, it is further encouraged to attain at least substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* for the fiscal year 2004-2005.

Recommendation #3

DFAIT set an objective of achieving at least substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* for 2004-2005.

5. STATUS OF 2003 RECOMMENDATIONS

In January 2003, recommendations were made to DFAIT on measures to further reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. The action taken on each recommendation is described below, following the text of the recommendation.

Previous Recommendation #1

DFAIT set an objective of achieving ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* for 2003-2004.

Action Taken: DFAIT failed to maintain the previous year's grading of "B", resulting in this year's recommendations being made with a view to assisting the department in achieved at least a grade of "B" for 2004-2005.

Previous Recommendation #2

DFAIT conduct an analysis to determine the specific reasons for each request in a deemed-refusal situation where an extension under section 9 of the Act was taken for the period April 1 to December 30, 2002, to determine if measures can be instituted to achieve ideal compliance in 2003-2004.

Action Taken: No new initiatives were introduced over the past year to enhance the responses from OPIs, apart from the development of the procedures manual and expanded training sessions.

Previous Recommendation #3

Recommendation #3a

Senior management at DFAIT confirm a commitment to maintain and build on substantial compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act* by communicating to OPIs that the production of records for access requests is a priority of the department.

Recommendation #3b

DFAIT review the ATIPflow process for file control and data entry to determine how OPI information on allocated versus actual time taken to retrieve records can be routinely reported to OPIs and senior management.

Action Taken: Again, no specific initiatives have been put in place to date; however, with the introduction of the procedures manual, production meetings and expanded training sessions for departmental staff, it is anticipated that improvements will be reflected in next year's performance.

6. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	Requests carried over from the prior fiscal period.	Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
1.	Number of requests carried over:	142	213
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	31	26
Part B:	New Requests — Exclude requests included in Part A.	Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
3.	Number of requests received during the fiscal period:	537	312
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	170	122
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	4	8
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	1	6
	31-60 days:	2	2
	61-90 days:	1	0
	Over 91 days:	0	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	326	159
6.A	How many were processed within the extended time limit?	126	28
6.B	How many exceeded the extended time limit?	30	15
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	18	11
	31-60 days:	12	3
	61-90 days:	9	1
	Over 91 days:	2	0
7.	As of November 30, 2003, how many requests are in a deemed-refusal situation?		30

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"Since the commencement of your office's annual review of our performance in 1998, steps have been taken to improve our capacity and to strengthen our compliance. This included some additional resources, streamlining of processes, training and renewed awareness of obligations. Although our performance gradually improved to achieve substantial compliance in 2002 (Grade of B), we have regressed in 2003 to a Grade of D, which is unacceptable.

Although the number of requests received over the past 3 years remains relatively stable, the complexity of the requests has increased as has the number of pages being processed. Furthermore, the annual volume of consultations from other departments has increased to the point that it is now equivalent to the number of access requests processed. These consultations require comparable resources to direct requests, directly jeopardizing our ability to respond expeditiously.

We are also making every effort to respond to an increase in the number of requests received under the *Privacy Act*. Indicative of the growing public interest in and attention to privacy issues, there is a growing number of issues upon which the Access to Information and Privacy Protection Division has been required to provide advice to departmental officials and senior management, including consular and Passport services policy issues and the requirements of the Privacy Impact Assessment Policy.

The Department also continues to support, with the National Archives of Canada, a screening program to ensure that the maximum number of archives departmental files are declassified and available to researches and academics. Under this program, a total of 200,000 pages of information was reviewed this year. Informal access is also given to a unique outreach program which gives post-graduate students, university professors and scholars the ability to review screened files dealing with Canada's international relations. These efforts, while not recognized or captured under the aegis of formal access under the Act, represents a departmental commitment in support of the principles which underpin the Act.

Your Status Report on Access Requests confirms concerns that had already been identified internally. In order to deal more effectively with the processing of formal requests, we have undertaken a number of steps to ensure consistency in the quality of our responses while maximising the efficiency of operations. For example, last fall, we realigned our procedures to create a team structure to better share information within the unit and to ensure consistent quality control

measures. In addition, we provided training to 265 departmental officials. Although we believe that these actions have improved the overall quality of our responses and have increased departmental awareness, they have not resulted in improved turnaround times.

Consequently, we have decided to undertake an independent review of the Access to Information, Privacy and historical/screening functions in order to properly assess the organizational, human and financial resources elements involved in the process, along with accommodations and technology requirements. This review will focus on key functions and will identify actions to be taken to bring these functions in line with the objectives of the division, the directorate, the Department and the Acts. We intend to provide you with a copy of the results of this review along with the action plan upon its completion.

The recommendations made in the 2003 Report Card have been reviewed and the department agrees with all of them. They, along with the action plan arising from the evaluation, will assist the Department in identifying ways to build a stronger, sustained function...

I would like to thank you for the opportunity to comment on this report and to provide your office with our response. The Department recognizes its legal obligations under the *Access to Information Act* and it is our intention to develop solutions to the persistent deemed refusal issues identified in your Report."

Health Canada
Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

For several years, a number of institutions were subject to review because of evidence of chronic difficult in meeting response deadlines. In his 1996-97 Annual Report to Parliament, the former information commissioner reported that delays in responding to access requests had reached crisis proportions.

As a result, the Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines: percentage of requests received which end as deemed refusals. Every department reviewed has been assessed against the following grading standard:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

Initially, six institutions were the focus of this review, one being Health Canada (HCan).

This Status Report, for the period April 1 to November 30, 2003, reviews the continued progress of the department to maintain substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the Status Report of January 2003.

2. COMPLIANCE HISTORY

In the January 1999 Report Card, Health Canada received a red alert grade of "F" with a 51.2% deemed-refusal to request ratio for requests received from April 1 to November 30, 1998. For the complete 1998-1999 fiscal year, the ratio was 61.8%.

The next year, April 1 to November 30, 1999, the ratio improved dramatically to 3.1%, or an "A" grade. In addition, the backlog of deemed-refusal requests was entirely eliminated.

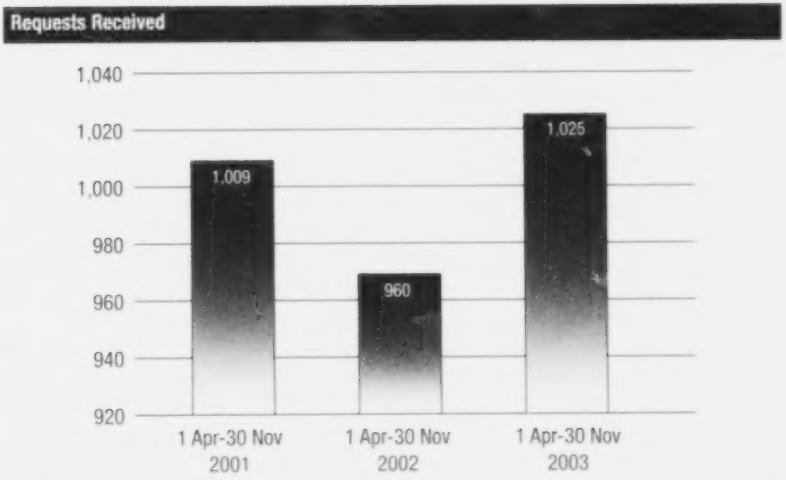
HCan had continued to achieve a grade of "A", which signals ideal compliance with the *Access to Information Act*, for each of the following reporting years, with compliance ratios varying between 4.5% and 5% as in the last reporting period. However, the end of the 2002-2003 fiscal year found the department slipping to a 7.2% of deemed refusals, resulting in a grade of "B".

3. CURRENT STATUS

HCan this year has achieved a grade of "B"(5.4%), which signals substantial compliance with the *Access to Information Act*, for the time period covered by this report.

While this gives an accurate assessment of the deemed-refusal ratio to requests received within the above-noted reporting period, it does not take into consideration those requests carried over from the previous year, nor the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. In future reports, these figures will be taken into consideration; however, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the results of deemed refusals from April 1 to November 30, 2003, would be 6.0%, still a grade of "B".

This year's result is attributed directly to the dedication and professionalism of the ATIP staff of HCan. The challenges to maintaining this standard were considerable in that the ATIP office saw a higher-than-average turnover of staff. While the number of requests received in 2001-2002 had been the highest to date, indications are that this year will exceed that number. 2003 saw challenges, not the least being the SARS epidemic, resulting in many related access requests. All of these factors, combined with the need to conduct extensive and at times lengthy consultations with third parties and other government departments, put additional strain on the HCan ATIP resources. In addition, privacy requests have increased by 20%.



3.1 Objective for 2004-2005

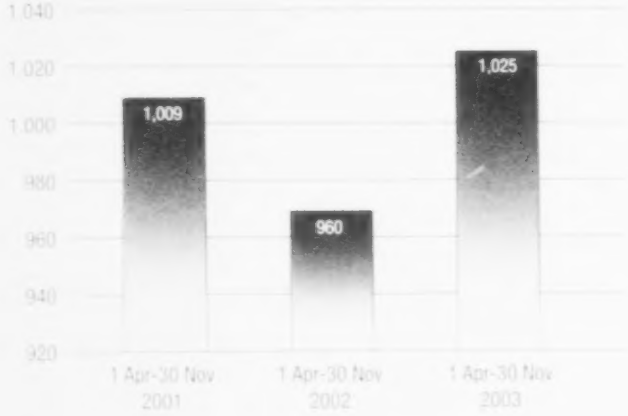
ATIP management recognizes that the status quo cannot continue, especially with the current workload where staff members are in some cases working as many as 80 hours of overtime a month. In an attempt to address challenges, a business plan is being developed for presentation to senior management. With possible increases in staffing resources and upgrades to technology, it is anticipated that HCan should be able to maintain an ideal compliance.

Recommendation #1

HCan ATIP office follow through on the development of a business plan to identify shortfalls in staffing and technological resources with an objective for 2004-2005 to maintain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

In line with the constant review of the processing of requests, HCan may need to consider alternate methods of processing records, specifically the upgrading of ATIPflow with expanded training to all staff in its use. Furthermore, reducing the reliance on manually processing of records may ultimately ease the workload on analysts. One such method may be utilizing ATIPimage; many of the departments currently using this tool now see it as invaluable in meeting their compliance objectives.

Requests Received



3.1 Objective for 2004-2005

ATIP management recognizes that the status quo cannot continue, especially with the current workload where staff members are in some cases working as many as 80 hours of overtime a month. In an attempt to address challenges, a business plan is being developed for presentation to senior management. With possible increases in staffing resources and upgrades to technology, it is anticipated that HCan should be able to maintain an ideal compliance.

Recommendation #1

HCan ATIP office follow through on the development of a business plan to identify shortfalls in staffing and technological resources with an objective for 2004-2005 to maintain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

In line with the constant review of the processing of requests, HCan may need to consider alternate methods of processing records, specifically the upgrading of ATIPflow with expanded training to all staff in its use. Furthermore, reducing the reliance on manually processing of records may ultimately ease the workload on analysts. One such method may be utilizing ATIPimage; many of the departments currently using this tool now see it as invaluable in meeting their compliance objectives.

Recommendation #2

HCan ATIP office consider upgrading their current technological tools and study the feasibility of introducing ATIPimage as a means of enhancing their production while reducing individual workloads in meeting the compliance objectives of the *Access to Information Act*.

4. STATUS OF 2003 RECOMMENDATIONS

In the January 2003 Status Report, recommendations were made to HCan to set objective to maintain ideal compliance with the time requirements of the Act. In principal, this objective has been met; nevertheless, all aspects of the process including the delegation authority are still open to review with a mind to enhance productivity. Specific initiatives include the introduction of a higher level review of processed records to ultimately expand the knowledge base, increase communication amongst the staff and improve consistency.

5. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	Requests carried over from the prior fiscal period.	Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
1.	Number of requests carried over:	164	261
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	17	17
Part B:	New Requests — Exclude requests included in Part A.	Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
3.	Number of requests received during the fiscal period:	1,367	1,025
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	874	560
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	31	17
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	22	15
	31-60 days:	6	1
	61-90 days:	1	0
	Over 91 days:	2	1
5.	How many were extended pursuant to section 9?	405	346
6.A	How many were processed within the extended time limit?	248	166
6.B	How many exceeded the extended time limit?	50	21
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	30	15
	31-60 days:	15	5
	61-90 days:	2	1
	Over 91 days:	3	0
7.	As of November 30, 2003, how many requests are in a deemed-refusal situation?		17

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"As you state in our report card, Health Canada ha[s] had a number of challenges in 2003. The Access to Information and Privacy (ATIP) Division, not unlike the Department as a whole, saw its own set of issues arise which have impacted our performance. Some of these issues have resulted in the decline of our grade from an "A" rating in previous years to a "B".

As departmental officials have indicated to your members, the ATIP Division is in a transition period. Health Canada's intake of formal requests under the Act has increased sharply and steadily over the last ten years. Requests received in fiscal year 1993-94, have jumped from 648 to a record high of 1,543 during this last reporting period. In line with your recommendation, the ATIP Division recently completed a business plan addressing resource implications. As a result, I am pleased to inform you that, effective immediately, $225,000 in salary has been reallocated to the ATIP Division. In addition, Health Canada has committed to modernizing the Division's technological tools, including the acquisition of the ATIP*image* (document imaging and severing software).

Coupled with the increase in resource allocation, the ATIP Division is also engaged in a detailed review of its internal practices, as well as of those within the Department which relate to the processing of requests to ensure consistency and proper application of the legislation, to improve the quality of responses and to identify efficiencies which could improve performance. During this transition period, I anticipate that we may experience a decline in our grade, however, I am confident that the changes will improve Health Canada's capacity to continue to meet the requirements of the Act over the long term.

I appreciate the opportunity for these exchanges with your office, and I would like to reiterate my personal commitment to the administration of the Act within Health Canada."

Human Resources Development Canada

Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

For several years, a number of institutions were subject to review because of evidence of chronic difficult in meeting response deadlines. In his 1996-97 Annual Report to Parliament, the former information commissioner reported that delays in responding to access requests had reached crisis proportions.

As a result, the Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines: percentage of requests received which end as deemed refusals. Every department reviewed has been assessed against the following grading standard:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

Initially, six institutions were the focus of this review, with six having since been added, including Human Resources Development Canada (HRDC). This, then, is a report of the review of Human Resources Development Canada's performance for the period April 1 to November 30, 2003.

This Status Report reviews the continued progress of the department to maintain substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the previous report. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the Status Report of January 2003.

2. COMPLIANCE HISTORY

Human Resources Development Canada was the first department to achieve a grade of "A" in its initial Report Card. In January 2000, HRDC reported that all access requests completed between April 1 and November 1, 1999, were

processed within the time requirements of the *Access to Information Act*. At that time, the department had in their words a "zero tolerance policy" for access requests in a deemed-refusal situation.

In fiscal year 2000-2001, two events created an extraordinary volume of access and privacy requests. A Grants and Contributions Audit Report generated a large volume of access requests. From a typical volume of approximately 450 requests, 1,443 access requests were processed. In addition, events around the Longitudinal Files generated some 70,000 privacy requests. The volume of requests overwhelmed the department's access process and the Access to Information and Privacy Directorate. At one point, 150 additional employees were working in two shifts to process requests.

In fiscal year 2000-2001, the new request to deemed-refusal ratio was 53.4%. In fiscal year 2001-2002, the ratio was 39.5%. In each of these fiscal years, the ratio represented a grade of "F".

One response to the high volume of requests and processing time constraints was the creation of a Review Committee to ensure that the information to be disclosed for an access request was consistent with the information requested. Each request was reviewed as part of the access process but independent from the ATIP Directorate for what ended up to be essentially a communications review. The added review resulted in delays to the access process and access requests in a deemed-refusal situation. Recently, the review group–the Analysis Unit–was relocated to the ATIP Directorate.

April 1 to November 30, 2002, saw HRDC receive a grade of "D", for a new request to deemed-refusal ratio of 19.7%. This was an improvement from the grade of "F" for the new request to deemed-refusal ratio for the previous two fiscal years. However, for the full fiscal year, that grading once again sank to a ratio of 32.7% or a grade of "F".

3. CURRENT STATUS

The department continues to struggle in attaining an acceptable standard for the deemed-refusal ratio. The new request to deemed-refusal ratio remains at 39.2% for the period from April 1 to November 30, 2003, for a grade of "F".

This gives an accurate assessment of the deemed-refusal ratio to requests received within the above-noted reporting period; however, it does not take into consideration those requests carried over from the previous year, nor the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. In future reports, these figures will be taken into consideration; however, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the ratio of deemed refusals from April 1 to November 30, 2003, would be 40.2%, still a grade of "F".

During the course of the interview, the Director cited a number of activities over the past year that adversely affected the Division's performance.

- 2003 saw a major reorganization take place in HRDC. A department-wide Corporate Services review resulted in a number of divisions being realigned and restructured, including the Access to Information Division. This reorganization also realigned regional units, affecting timely OPI identification. This was particularly troublesome where responsibilities moved to regional divisions without the transfer of personnel. A considerable amount of training had to take place resulting in a slowdown of services and responses.

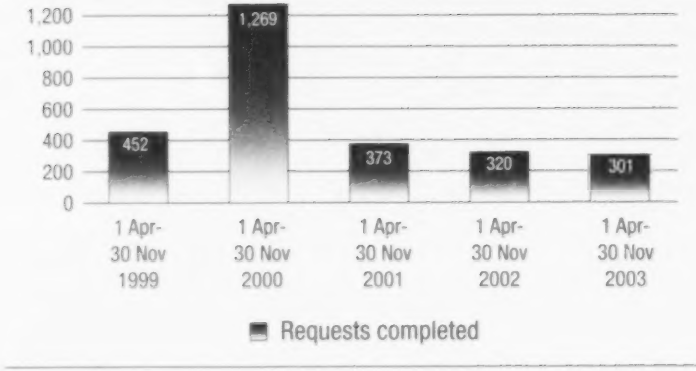
- The volume of requests in concert with the transition, and the fact that many of these requests were very complex in nature involving a large number of pages, impacted negatively on the overall process in meeting timeframes. The number of pages reviewed during the reporting period (April 1 to November 30) was approximately twice as much as in each of the two previous years for the same period. There are 33 FTE's administering both Access and Privacy Acts.

While the transition has resulted in some disruption to the ATIP operation, some aspects have had a positive effect as noted below:

- The ATIP Division was moved under the responsibility of Communications. This move had positive effects on the access process as the ADM responsible for Legislative Requirements now also had the responsibility for Communications, leading to an increased promotion of the ATI Act, a streamlining of the process, and a decrease in the need for communications activities.

The workload and resulting deemed-refusals results is depicted in the following charts:

Request History



During the course of the interview, the Director cited a number of activities over the past year that adversely affected the Division's performance.

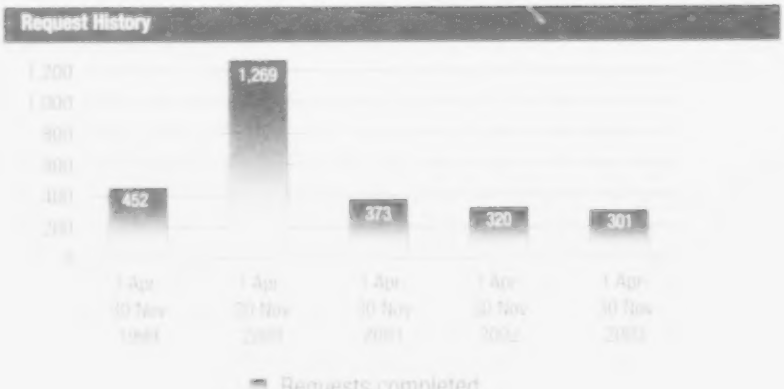
- 2003 saw a major reorganization take place in HRDC. A department-wide Corporate Services review resulted in a number of divisions being realigned and restructured, including the Access to Information Division. This reorganization also realigned regional units, allowing timely ATI identification. This was particularly troublesome where responsibilities moved to regional divisions without the transfer of personnel. A considerable amount of training had to take place resulting in a slowdown of services and responses.

- The volume of requests in connect with the transition, and the fact that many of these requests were very complex in nature involving a large number of pages, impacted negatively on the overall process in meeting timeframes. The number of pages reviewed during the reporting period (April 1 to November 30) was approximately triple as much as in each of the two previous years for the same period. There are 33 FTE's administering both Access and Privacy Acts.

While the transition has resulted in some disruption to the ATIP operation, some aspects have had a positive effect as noted below.

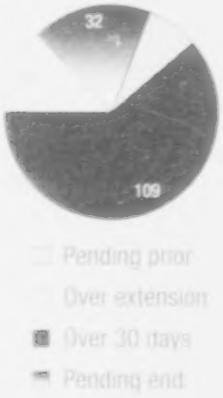
- The ATIP Division was moved under the responsibility of Communications. This move had positive effects on the access process as the ADM responsible for Legislative Requirements now also had the responsibility for Communications, leading to an increased promotion of the ATI Act, a streamlining of the process and a decrease in the need for communications activities.

The workload and resulting deemed refusals results are depicted in the following charts.



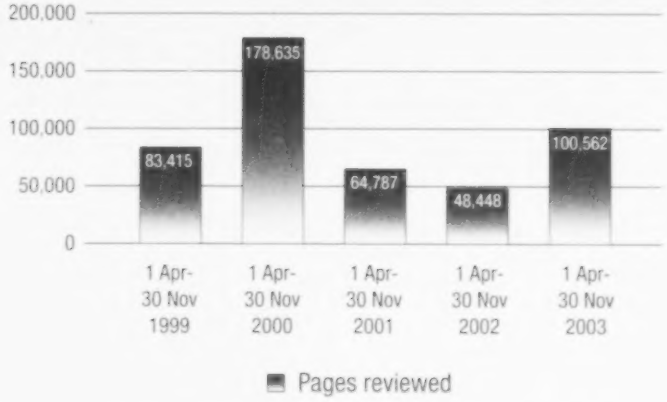
Resulting Workload

Deemed Refusals Apr. 1, 2002 to Mar. 31, 2003

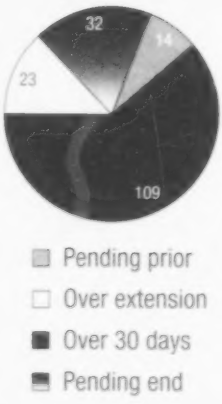


Deemed Refusals Apr. 1, 2003 to Nov. 30, 2003

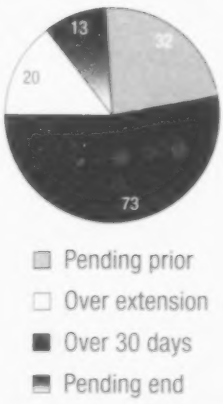
Resulting Workload



Deemed Refusals Apr. 1, 2002 to Mar. 31, 2003



Deemed Refusals Apr. 1, 2003 to Nov. 30, 2003



4. FUTURE CONSIDERATIONS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

Notwithstanding the internal issues, ongoing Federal Government restructuring involving HRDC and other departments will necessitate a considerable realignment of functions and responsibilities. What impact this will have on HRDC's ability to improve its performance in the new fiscal year is only speculative at best.

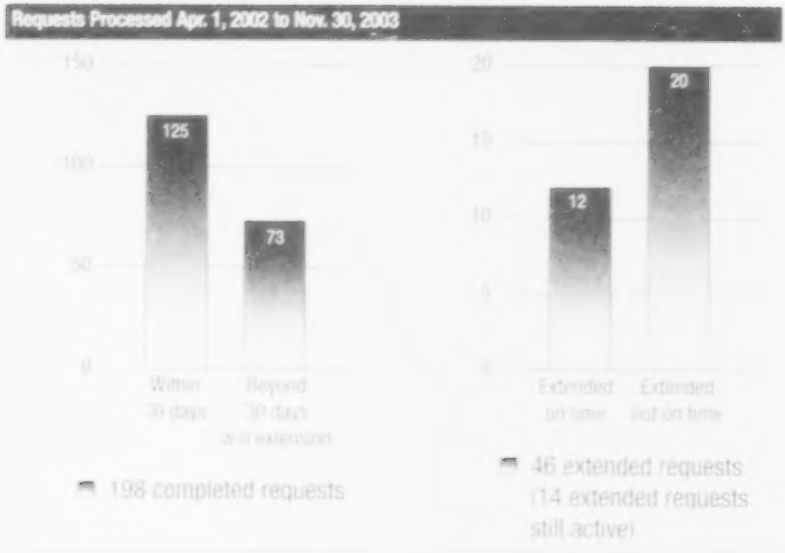
However, recognizing the necessity to monitor performance, the division has continually reviewed its workload. While there had been fairly consistent improvement in response times, the third-quarter of the past year saw a decline associated with the transition. To bring the newly appointed OPIs and their liaison staff up to a level of understanding, a one-week in house ATIP training program has been put in place.

It should be noted that HRDC no longer exists. On December 12, 2003, HRDC was divided into two departments: Social Development Canada and Human Resources and Skills Development Canada. This has lead to the ATIP Directorate being divided into two distinct entities, one for each department. Further, the Analysis Section of the former HRDC ATIP Directorate has been integrated into the Operations Section for each department. This integration, the quarterly oversight report, as well as the Directorate's continuous success in streamlining the process to remove sign-offs in several instances, should contribute to increase compliance with the time limits established in the Act by both departments.

A number of other initiatives have or are being introduced, including:

- a dynamic tracking system for regional and executive heads
- the development of guidelines regarding the collecting of records appropriate to a request, as well as clarification on analyzing requests, and OPIs roles and responsibilities
- improved assistance by the ATIP staff for OPIs in their role in review and recommendations.

Each ADM has an ATIP liaison staff member. A meeting is held every two weeks to follow-up active requests in addition to the oversight report. Additional reports have been initiated to identify ADM level responsibilities in relation to requests including a performance review in responding to taskings, ATIP process performance and time spent in follow-up approval.

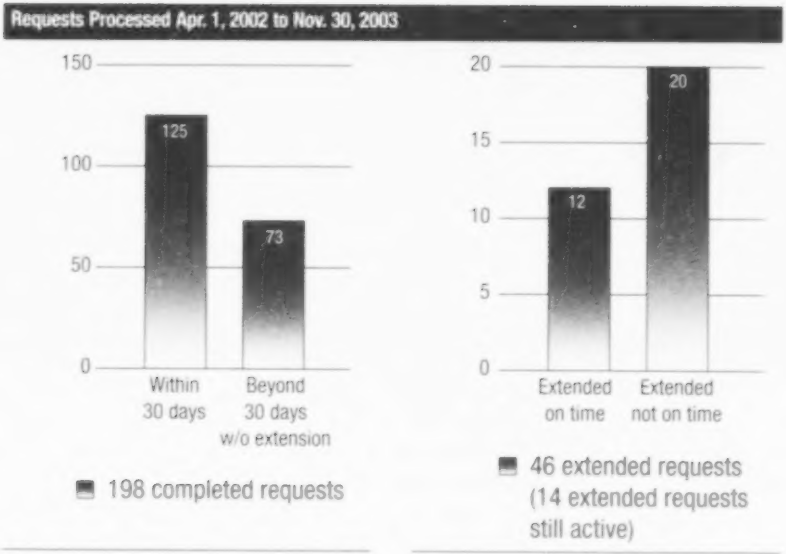


Recommendation #1

The ATIP Director is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should continue to take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout HRDC. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister. The department should reinstate its exemplary "zero tolerance" policy for deemed refusals.

Recommendation #2

HRDC set an objective for 2004-2005 to attain at a minimum substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.



In light of the fact that 37% of completed requests without extensions did not meet the time requirements of the Act, some review of the process must be instituted whereby better control is maintained of the timely processing of requests. The recommendation made last year must be made again.

Recommendation #1

The ATIP Director is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should continue to take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout HRDC. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister. The department should reinstate its exemplary "zero tolerance" policy for deemed refusals.

Further training is planned on an annual basis whereby ATIP staff will be going out to regions as well as providing regular in-house training for new OPIs, their staff, contacts and managers.

Recommendation #2

HRDC set an objective for 2004-2005 to attain at a minimum substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

5. 2003 RECOMMENDATIONS

As part of this report, the recommendations in the January 2003 Report were reviewed to determine their status. Action taken on the previous recommendation follows the text of the recommendation.

Previous Recommendations #1 and #2

The ATIP Director is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should continue to take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout HRDC. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister. The department should reinstate its exemplary "zero tolerance" policy for deemed refusals.

The ATIP Director provide for Senior Management's approval an ATI Improvement Plan with an objective of regaining ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* in 2003-2004.

Action Taken: The action plan has been submitted to Senior Management focusing on timelines in anticipation of improved performance for the 2004-2005 timeframe, which incorporates the following:

- The oversight report
- ADM originated lateral guidelines on responsibilities and roles to all other ADMs and regions
- Additional training
- ATIP liaison officers response sheet introduced to ensure consistency and clarify status on records at issue.

Previous Recommendation #3

HRDC institute an access process that does not contain multiple sign-offs and revise the Delegation Order to clearly show that the ATIP Director and officers have delegated authority without reference to other departmental officials for decisions made under the *Access to Information Act*.

Action Taken: The Delegation Authority has been amended to remove redundancies and streamline the process including the removal of the sign-off process in several instances.

Previous Recommendations #4a and #4b

4a - HRDC review the tasks assigned to the Analysis Unit to eliminate any duplication of work within the ATIP Directorate.

4b -HRDC take measures to reduce the actual time taken to complete communications activities to the allotted time.

Action Taken: A review has been conducted of the two functions of the ATIP unit. This review did not identify any major duplication but did improve the process for identification of those types of requests requiring briefings, etc., to management while fast-tracking routine requests.

Previous Recommendation #5

HRDC as a component of an ATI Improvement Plan investigate methods of providing informal access to information to the public and provide a copy of the resulting report to the Office of the Information Commissioner.

Action Taken: Lists of Grants and Contributions are now being placed on the Internet after an ATIP review, on a routine basis. Additional records include audits, evaluations, call-ups, manuals and guidelines; these are now available to the public. This is continually being reviewed for additional informal releases. This has had a twofold benefit: reducing numerous routine requests of the past while the requests that are now coming in are very focused and specific and less time-consuming to identify and task.

Previous Recommendation #6

HRDC develop in an ATI Improvement Plan measures to improve the performance of participants in the access process who are not meeting their responsibilities for complying with HRDC's time allocation for processing access requests.

Action Taken: Quarterly oversight reports have been introduced to highlight divisional and regional performance in response times and processing.

6. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A: Requests carried over from the prior fiscal period.		Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
1.	Number of requests carried over:	65	73
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	14	32
Part B: New Requests — Exclude requests included in Part A.		Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
3.	Number of requests received during the fiscal period:	501	270
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	271	125
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	109	73
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	90	70
	31-60 days:	13	3
	61-90 days:	2	0
	Over 91 days:	4	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	88	46
6.A	How many were processed within the extended time limit?	26	12
6.B	How many exceeded the extended time limit?	23	20
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	14	14
	31-60 days:	5	5
	61-90 days:	1	1
	Over 91 days:	3	0
7.	As of November 30, 2003, how many requests are in a deemed-refusal situation?		13

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S (HUMAN RESOURCES AND SKILLS DEVELOPMENT CANADA) RESPONSE TO STATUS REPORT

"I appreciate your indicating that the department has taken action on all your recommendations from last year. In addition, as acknowledged in the report card, HRDC underwent major reorganizations and the workload in the Access to Information and Privacy Directorate was considerable last year in comparison with the previous two. Your understanding and support in this matter is valued.

We believe that your current recommendations, in addition to Human Resources and Skills Development Canada's evolving improvement plan, including the establishment of the zero-tolerance policy for late responses, will have a beneficial impact on my department's compliance with the response deadlines."

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S (SOCIAL DEVELOPMENT CANADA) RESPONSE TO STATUS REPORT

"I appreciate your indicating that the Department has taken action on all your recommendations from last year. In addition, as acknowledged in the report card, HRDC underwent major reorganization and the workload in the Access to Information and Privacy Directorate was considerable last year in comparison with the two previous ones.

We believe that your current recommendations, in addition to Social Development Canada's (SDC) commitment to handle requests diligently, including the establishment of a zero-tolerance policy for late responses will have a beneficial impact on my Department's compliance with the response deadlines.

In closing, I wish to take this opportunity to express that Social Development Canada takes this matter very seriously."

Industry Canada
Report card on compliance with response deadlines under the *Access to Information Act*

A. REPORT—January 2004

I. Glossary of Terms

ATI Coordinator:

Each institution is required, by Treasury Board policy, to designate an official known as the Access to Information Coordinator. The Access to Information Coordinator is responsible for receiving access requests. Coordinators may also be delegated authority, from the heads of institutions, to levy fees, claim extensions, give notices and invoke exemptions. The scope of a Coordinator's authority varies from institution to institution.

Complaint Findings:

- Well-founded—Complaints well-founded but not resolved, where the Commissioner sought consent from the requester to pursue the matters in Federal Court.
- Resolved—Well-founded complaints resolved by remedial action satisfactory to the Commissioner.
- Not Substantiated—Complaints considered not to be well-founded.
- Discontinued—Complaints discontinued, on request from the complainant, prior to a final resolution of the case.

Deemed Refusal:

10. (3) Where the head of a government institution fails to give access to a record requested under this Act or a part thereof within the time limits set out in this Act, the head of the institution shall, for the purposes of this Act, be deemed to have refused to give access.

Extension:

9. (1) The head of a government institution may extend the time limit set out in section 7 or subsection 8(1) in respect of a request under this Act for a reasonable period of time, having regard to the circumstances, if

(a) the request is for a large number of records or necessitates a search through a large number of records and meeting the original time limit

would unreasonably interfere with the operations of the government institution,

(b) consultations are necessary to comply with the request that cannot reasonably be completed within the original time limit, or

(c) notice of the request is given pursuant to subsection 27(1) by giving notice of the extension and, in the circumstances set out in paragraph (a) or (b), the length of the extension, to the person who made the request within thirty days after the request is received, which notice shall contain a statement that the person has a right to make a complaint to the Information Commissioner about the extension.

Notice of Extension to Information Commissioner:

9. (2) Where the head of a government institution extends a time limit under subsection (1) for more than thirty days, the head of the institution shall give notice of the extension to the Information Commissioner at the same time as notice is given under subsection (1).

OPI:

Office of primary interest or the location in the department responsible for the subject matter to which the access request relates.

Pending:

Unfinished requests or complaints:

- Pending Previous—Requests or complaints that were unfinished at the close of the previous fiscal year, and thus carried forward into the reporting period (the fiscal period indicated on the pie chart).
- Pending at year-end—Requests or complaints that are unfinished at the end of the reporting period (the subject fiscal year), which will be carried into the next fiscal period.

Processing Time:

The time taken to complete each stage in the access process, from the date the access request is received to the time a final response is given.

Third Party:

"Third party," in respect of a request for access to a record under this Act, means any person, group of persons or organization other than the person that made the request or a government institution.

Treasury Board Guidelines:

"The *Access to Information Act* [the Act] is based on the premise that the head of each government institution is responsible for ensuring that their institution complies with the Act, and for making any required decisions. There is also provision for a designated Minister to undertake the government-wide coordination of the administration of the Act. The President of the Treasury Board fulfils this role."

"One of the statutory responsibilities of the designated Minister is to prepare and distribute to government institutions directives and guidelines concerning the operation of the *Access to Information Act* and Regulations. The policy contained in this volume constitutes the directives referred to in the Act, and along with the Act and the Regulations establishes the minimum requirements for subject institutions. The guidelines are intended to provide an interpretation of the requirements and guidance on the application of the Act, the Regulations and the Policy."

II. Background

For several years, the Office of the Information Commissioner has received complaints from requesters about requests in a deemed-refusal situation. It is likely that, across government, the number of complaints on requests in a deemed-refusal situation represents only a portion of the actual number of requests processed outside of the time requirements of the *Access to Information Act*. The unacceptable high level of requests in a deemed-refusal situation has been illustrated in previous Report Cards issued since 1999 by the Commissioner's Office.

As part of the proactive mandate of the Commissioner's Office, each year a department (or departments) is selected for review. The review is conducted to determine the extent to which the department is meeting its responsibilities for complying with the statutory timeframes for processing access requests established by the *Access to Information Act*.

Industry Canada was selected this year for review. The department has been one of a number of institutions subject to review because of evidence of chronic difficulty in meeting response deadlines. When the Commissioner's Office receives a high number of deemed-refusal complaints about a department, it may be symptomatic of a greater response deadline problem within the department.

III. Grading Standard

This Report Card contains the results of the Information Commissioner's review of IC's performance statistics from April 1 to November 30, 2003.

Since Canadians have a right to timely access to information (i.e. 30 days or within extended times under specified conditions), a delayed response is equivalent to a denied response. Parliament articulated this "timeliness" requirement in subsection 10(3) of the Act, which states:

10(3) Where the head of a government institution fails to give access to a record requested under this Act or a part thereof within the time limits set out in this Act, the head of the institution shall, for the purposes of this Act, be deemed to have refused to give access.

As a result, the Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines: percentage of requests received which end as deemed refusals. IC is assessed in this Report Card against the following grading standard:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

On this grading scale, IC rates "F" *. Its performance is unacceptable. [This fiscal year to November 30, 2003, the new request to deemed-refusal ratio is 25%.]

Part A of the report consists of:

- An analysis of the statistical data
- An explanation of the reasons for the performance record
- A description of the steps being taken by management to improve performance
- A set of recommendations to assist the department.

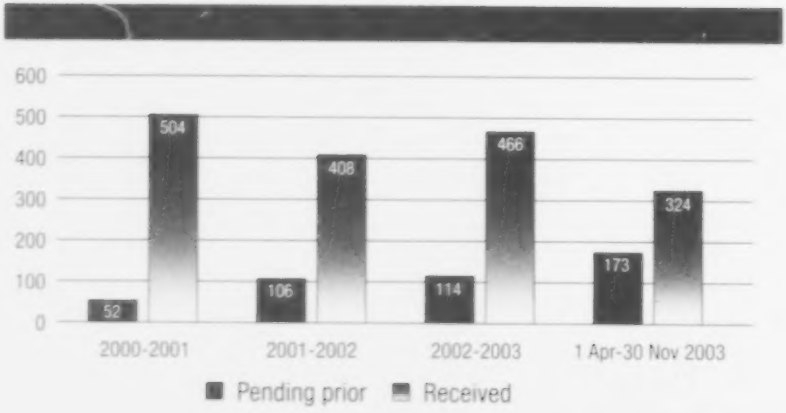
Attached to the report (Part B) are the various questionnaires and responses, which formed the basis for the grading, observations and recommendations in this Report Card.

* This grade solely reflects on the department's performance in meeting response deadlines to November 30, 2003. It is not a measure of the department's performance in the application of exemptions. In general, IC applies the exemption provisions of the Act professionally and with restraint.

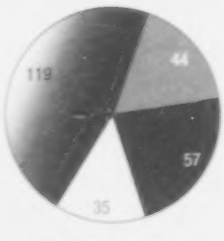
IV. Statistical Information

1. Requests

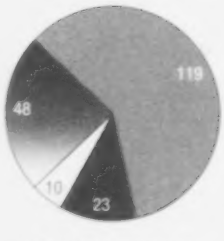
These charts present a graphic representation of IC's request backlog.



Deemed Refusals Apr. 1, 2002 to Mar. 31, 2003



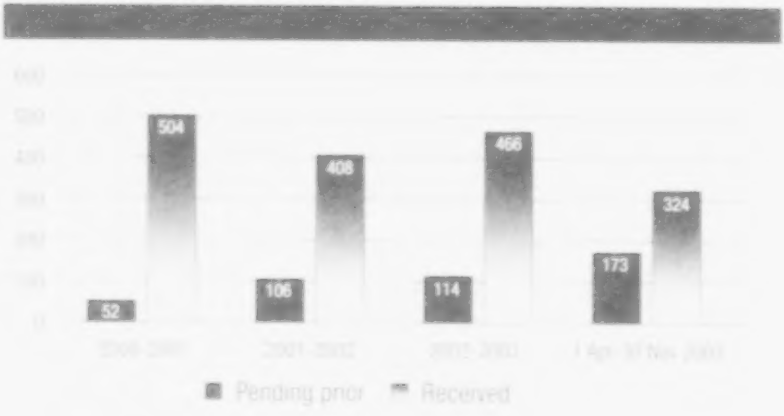
Deemed Refusals Apr. 1, 2003 to Nov. 30, 2003



IV. Statistical Information

1. Requests

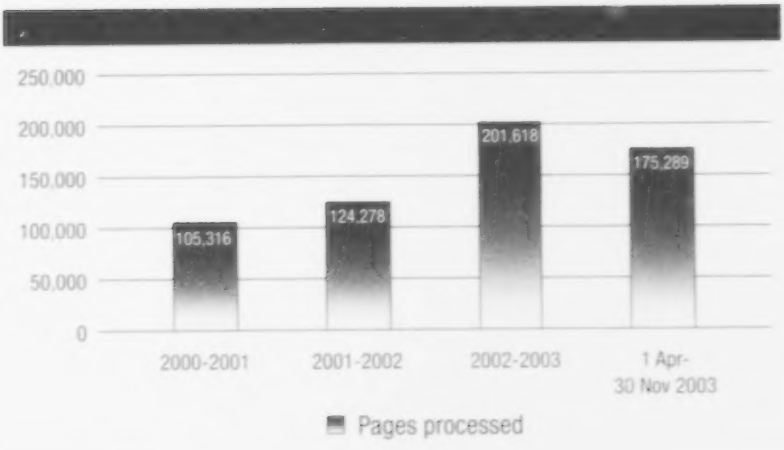
These charts present a graphic representation of the requests handled



Deemed Refusals Apr. 1, 2002 to Mar. 31, 2003

Deemed Refusals Apr. 1, 2003 to Nov. 30, 2003

The workload in pages processed is projected in the following chart:



At the outset of the 2002-2003 fiscal year, IC's ATIP Office, known as Information and Privacy Rights Administration (IPRA), had 44 outstanding requests which were already in a deemed-refusal situation. The 2003-2004 fiscal year shows an increasing backlog at the start of the year with outstanding requests of which 119 are in a deemed-refusal situation.

With 466 new requests received in the 2002-2003 fiscal period and 324 new requests received in 2003-2004 to November 30, a trend of an increasing backlog of requests in a deemed-refusal situation at the start of the year represents a burden to IPRA. Non-compliance considerations aside, this backlog must be eliminated.

The time taken to complete new requests, however, does reflect some positive efforts to get the backlog under control. Nonetheless, the number of requests not processed within the time constraints is too high especially in relation to those completed within the legislated time limits.

- In 2002-2003, processing times for 57 requests completed beyond the 30-day statutory limit without an extension were:
  - (52.6%) took an additional 1-30 days to complete
  - (15.8%) took between 31 to 60 additional days
  - (8.8%) took between 61 to 90 additional days
  - (22.8%) were completed in over 90 additional days

- From April 1 to November 30, 2003, additional processing times for 23 non-extended new requests were:
  - (73.9%) took an additional 1-30 days
  - (8.7%) took between 31 to 60 additional days
  - (13.0%) took between 31 to 90 additional days
  - (4.3%) were completed in over 90 additional days

- For extensions taken and not met, the following time delays occurred:

In 2002-2003, of the 131 time extensions, 35 (26.7%) exceeded the extension of time as follows:

- (57.1%) took an additional 1-30 days
- (11.4%) took between 31-60 additional days
- (5.7%) took between 61-90 additional days
- (25.7%) were completed in over 90 additional days

- For completed requests, received from April 1 to November 30, 2003, of the 125 requests that were extended, 10 requests (8%) exceeded the extension of time as follows:
  - (60%) took an additional 1-30 days
  - (20%) took between 31-60 additional days
  - (10%) took between 61-90 additional days
  - (10%) were completed in over 90 additional days

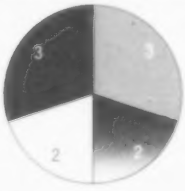
As of November 30, 2003, 48 unfinished new requests were in a deemed-refusal situation. The duration of time beyond the time requirements of the Act for these outstanding requests is unknown.

2. Complaints—Deemed Refusals

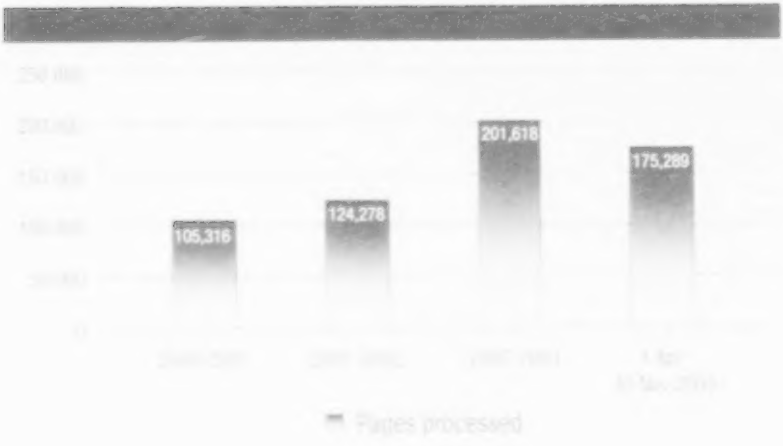
2002-2003

Resolved
Ongoing

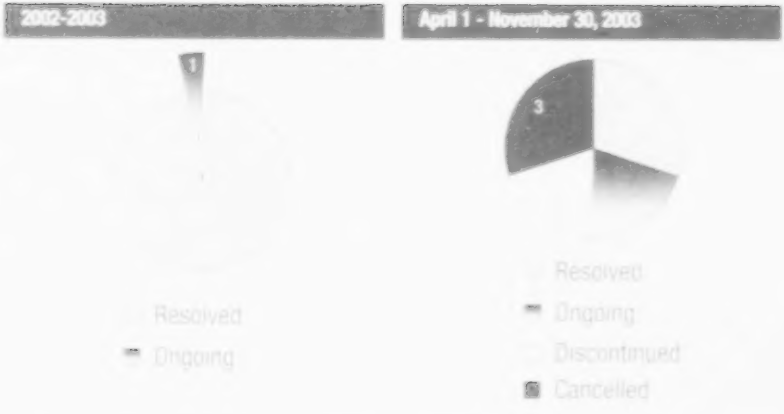
April 1 - November 30, 2003



Resolved
Ongoing
Discontinued
Cancelled


105,316
124,278
201,618
175,289
Pages processed

2. Complaints—Deemed Refusals



In 2002-2003, the Office of the Information Commissioner received 21 deemed-refusal complaints against IC of which 20 (95%) of the completed complaints were upheld (resolved).

From April 1 to November 30, 2003, the Information Commissioner's Office received 10 deemed-refusal complaints, 2 of which were discontinued plus 3 that were cancelled. Of the 3 completed complaints, all (100%) were upheld (resolved).

3. ATI Office—Staff

The processing of access requests is the responsibility of IPRA under the direction of the Director. The office is also responsible for processing requests under the *Privacy Act*. In addition, the IC ATIP Office provides general advice and basic administrative control of Access to Information requests received by the Ethics Counsellor, in the form of case tracking and correspondence.

At the onset of this reporting period, the staffing level of IPRA was comprised of 13 employees including the Director. This was increased in August 2003 to 15. The current complement includes 7 experienced ATIP advisors, 3 analysts in developmental or other non-clerical positions and 2 administrative support positions, all dedicated to ATI. There are currently five vacant positions. At no time over the past three years has the IPRA been fully staffed. Attempts have been ongoing to fill the vacant positions through secondments, assignments/deployments and the competitive process. Additionally, consultants have been utilized when financially possible.

4. ATI Office—Budget

IPRA salary budget for 2003-2004 is $700,000 or 15 full time employees (FTEs). The 2002-2003 budget was $511,482 for 11 person years and the 2001-2002 salary budget was $410,774 for 9 person years.

The IPRA operating budget for 2003-2004 is $206,327. For 2002-2003, the budget was $286,404 and for 2001-2002 it was $198,176.

Between $10,000 and $15,000 has been budgeted annually for ATIP staff training. The Director along with legal counsel have conducted training for departmental organizations and the costs have been incorporated in IPRA's operating budget. The Director has also conducted tailored ATIP information sessions to departmental officials.

5. Allotted Times for Request Processing

The 30-day statutory time limit in the *Access to Information Act* allows 20 working days for processing access requests where an extension is not claimed. IC's current planned turnaround times are listed below. The processing model conforms to the Act's time requirements and allows 22 working days to respond to a request (without an extension).

ATIP OFFICE MILESTONES	Working Days
Receipt IPRA/Review by Dir/Senior Advisor/Advisor Assigned	Day 1-2
Call-out to sectors/Notice to Communications Branch * (CMB)/Request for QP card and/or other communications material	Day 1-2
Receipt of fee estimate from Sector	Day 3-5
Receipt of records/recommendations from Sector (OPI)	Day 5-8
Records/recommendations reviewed by Advisors(provides time for further consultation with Sectors/obtain missing records/prepare final ATIP recommendation on releases/exemptions of records (advisory)/scanning documents and processing)	Day 9 to 13
1st review by Senior ATIP Advisor & Final review/approval by ATIP Director	Day 13-14 (2 days)
Provide to CMB – Executive Services (re finalize QP card)	Day 15-16 (2 days maximum)
Circulate to Senior General Counsel (Bus. Law) and MINO for information	Day 16 – 22 - 7 days provided (may be less depending on legal due date)
Provide response to applicant	Day 22

OTHER ACTIVITIES	Impact on Calendar Days
Consultations & extensions required - third party (TP) - other government departments	Within the first 30 calendar days - 60 days maximum (calendar days) - 30 calendar days on average (will depend on the volume of records and number of parties)
Receipt of replies to consultations - third parties - other government departments	 - 20 days - 10 to 20 days
2nd review of TP representations (response to consultations)	10 days
Negotiations with third parties	20 days

* For requests deemed of interest to the Minister's Office

5. Allotted Times for Request Processing

The 30-day statutory time limit in the *Access to Information Act* allows 20 working days for processing access requests where an extension is not claimed. IC's current planned turnaround times are listed below. The processing model conforms to the Act's time requirements and allows 22 working days to respond to a request (without an extension).

ATIP OFFICE MILESTONES	Working Days
Receipt (PRA Review by Dir Senior Advisor Advisor Assigned	Day 1-2
Cas-out to sectors Notice to Communications Branch (CMB) Request for QP card and/or other communications materials	Day 1-2
Receipt of fee estimate from Sector	Day 3-5
Receipt of records recommendations from Sector (OPI)	Day 5-8
Records recommendations reviewed by Advisors provides time for further consultations with Sectors obtain missing records prepare final ATIP recommendation on releases exemptions of records (attorney) obtaining documents and processing)	Day 9 to 13
1st review by Senior ATIP Advisor & Final review/approval by ATIP Director	Day 13-14 (2 days)
Provide to CMB – Executive Services co-finalize QP card	Day 15-16 (2 days maximum)
Circulate to Senior General Counsel (Bus Law) and MINO for information	Day 15 – 22 7 days provided (may be less depending on legal due date)
Provide response to applicant	Day 22

OTHER ACTIVITIES	Impact on Calendar Days
Consultations & extensions required – third party (TP) – other government departments	Within the total 30 calendar days 60 days maximum (calendar days) +30 calendar days (if change was agreed to) The volume of records and number of parties
Receipt of replies to consultations – third parties – other government departments	– 20 days 10 to 22 days
2nd review of TP representations / response to consultations	10 days
Negotiations with third parties	20 days
Text revised, delivered (if exemptions) Advisor / Director	

V. Sources of Delay

The Report Card was initiated as a result of the number of complaints received leading up to this period and the number of requests in a deemed refusal identified by the department. The situation had gotten to the point that the Information Commissioner self-initiated a complaint to investigate 111 requests that were in a deemed-refusal situation at the end of FY 2002-2003. There appears to be a number of factors that contribute to the delay problem at IC.

This Report Card is based on the deemed-refusal situation, as it existed during the reporting period of April 1 to November 30, 2003. However, the issue of delays and deemed refusals has been a concern of Industry Canada and, in an effort to identify and improve the department's performance, a departmental audit was conducted in September 2002. IC has addressed some of the observations and begun implementing a number of the recommendations contained in the audit in order to improve compliance with the time restraints of the Act. For example, additional funding for resources was approved and staffing is being finalized. ATIP electronic tools and equipment were also updated to assist IPRA employees in meeting their obligations. IC has already seen improvements on the processing of records as a result of governmental reorganization that occurred last fall. However, the comparison of statistical information on deemed refusals on the "Pre-Interview Self-Audit Questionnaire" (Section B II) indicates that there is still some work to do.

1. ATIP Office

The access process includes a number of steps in IPRA, which is staffed with dedicated employees. The program is supported by automated processes that enhance efficiency and provide the necessary tools for performance measurement and reports. However, while workload volume has increased considerably, ATIP resources have not. As noted in the audit review, a workload comparison found the IC ATIP workload to be almost double that of other departments reviewed for comparative purposes.

The processing of the vast number of requests involves considerable third-party consultations and, because of the nature of the department, there are usually numerous third parties involved. The large workload of each advisor puts considerable strain on the limited number of experienced advisors to adequately fulfill the consultative process within the legislative timeframe allowed. Even with the provision extensions, there is often such an overlap of files being processed that individual milestones are not met. Anticipated staffing should be completed by April 2004.

This burden of excessive workload was recognized by the audit, and the requirement for additional resources was one of the primary recommendations. Two additional positions were authorized in August 2003. Efforts to fill those positions, as well as the three positions that were already vacant, on a permanent basis, are ongoing as noted earlier in this report.

2. Ministerial Involvement

Routine files are processed and approved with IPRA. The departmental milestone chart above reflects that, once a file deemed of interest to the Minister's Office has been processed, it is sent to the Senior General Counsel then to the MINO for information. The process chart indicates up to seven days may be necessary for this level of review. However, records show that, over the past four years, some records have remained in this review stage for as long as three months. It must be noted that, since the new Minister has arrived, the number of files so tagged has been reduced significantly, and the seven-day turnaround is being respected.

There is a need to reinforce at all levels of staffing that the timelines outlined in the departmental milestones must be adhered to in order for the department to improve its deemed-refusal performance.

3. Approval Delegation

The IC Delegation Order establishes the authority and process for making recommendations and decisions on access requests. The Delegation Order is currently being revised due to the restructuring of the Office of the Ethics Counsellor with little effect expected on the ATIP Office directly. The current and new Delegation Order provides full delegation authority to the Director, IPRA.

4. Communications Function

The Director states that the consultation with the Communications Branch is done in parallel with the request processing, with a notice to the CMB very early in the process. This is done prior to the file being sent to the Minister's Office. While that is the formal process, indications are that, over the past two years especially, there has been considerable involvement in the review/approval process by the Minister's Office. Efforts to highlight delays in file processing apparently had little effect and was a substantial contributor to the overall record of deemed refusals for at least the earlier part of the current reporting period. Ministerial changes and the resulting adherence to the modified formal process have resulted in positive improvements and indications are that this will continue to improve over the next year.

5. Operational Areas (OPIs)

OPIs are required to search for and retrieve records to respond to access requests. The OPIs are required to provide records to IPRA within 5 to 8 working days. The Director, IPRA, believes that the delivery of records from the OPIs has impacted somewhat in the overall poor performance in meeting the time requirement of the Act. There is insufficient data to objectively measure this fact against the performance. The Access to Information Review Task Force in its report *Access to Information: Making It Work* recommended that responsibilities related to access to information and information management be included in the job descriptions of officers and managers.

6. Training

For OPIs to complete their part of the access process, ATI training and documented procedures including timelines are required on an ongoing basis. IPRA staff must keep current on developments in the interpretation of the *Access to Information Act*. ATIP staff are provided the opportunity to attend various training sessions and information sessions provided both commercially and by Treasury Board as well as the annual CAPA organized events. IPRA Office is structured into teams, whereby junior and inexperienced IPRA employees are paired with a senior advisor (team leader). The team leader becomes a coach and advisor assisting their team member in their development and training, be it the application of the legislation as well as the department. Although this is an ongoing exercise, on average a new employee takes about 12-18 months to acquire sound knowledge about Industry Canada. However, the high number of inexperienced analysts puts added pressure on the Director to ensure that IPRA employees have the appropriate level of guidance and the right tools to do their work and meet their obligations.

OPIs expect strong support from IPRA in training to understand precisely what their responsibilities are under the *Access to Information Act*, particularly with respect to timelines and extensions. In addition, the OPIs need procedural and instructional information on how to carry out tasks assigned to them as part of the process for responding to access requests. IPRA has produced a User Manual for OPIs for the *Access to Information Act*. IPRA has simplified and condensed its User Manual into practical guidelines, which are provided to OPIs with every request. These guidelines provide useful and practical tips on the responsibilities and how to respond to access requests.

IPRA is in the best position to identify training priorities and needs. IPRA understands the level of knowledge of OPIs on the *Access to Information Act* through interaction on access requests including reasons for deemed-refusal situations. The office is aware of complaints about problems in meeting the requirements of the Act and is aware of departmental issues that may impact on

the Act. ATIP training is provided upon request and through general sessions. Once staffing is completed with IPRA, a national ATIP awareness and training plan will be developed and formalized for departmental officials.

IPRA should also develop a Training Plan for staff in the office. The plan could be based on an assessment of the work requirements of IPRA in dealing with access requests and complaint results from the Office of the Information Commissioner to identify skill gaps. Team Leaders within IPRA have more responsibility in the training of their team members. Overall, ATIP business approaches and structures are kept simple and shared with IPRA employees. Each employee is required to prepare their own training plan in conjunction with the Director and Team Leader.

7. Consultations

The nature of the function of Industry Canada and the resulting access requests necessitate numerous consultations with other government departments as well as third parties. Through the course of processing many of these requests, the Director has stated that an informal consultation mechanism is utilized where possible. Because of the high volume of requests and the large number of consultations required, she is of the opinion that this allows her office to fulfill her response obligations while better managing the workload.

The consultative process, especially as it relates to third parties, is clearly outlined in the Act and does not allow for variances. At present, the informal process appears to fall short when the third party either does not respond in a timely fashion or does not fully agree with the release of their information. In many cases, this necessitates the introduction of formal consultations following the provisions of the Act and, by this time, not only has the original due date been missed but so has any extension.

8. Extensions

Hand-in-hand with the consultative process is the invoking of extensions to enable departments to complete the necessary consultations with third parties and other government departments or organizations as necessary. When these extensions are taken, the timelines and due dates must be monitored to ensure they are adhered to. ATIPflow, the tracking system used by most departments as well as IC, provides a fairly comprehensive BF system, but it must be followed. While it is appreciated that the workload experienced over the past few years has impacted heavily on the experience levels of the ATIP staff, the Director must ensure that the analysts are not only trained on the systems at their disposal but that deadlines are met.

VI. Management Response to the Problem of Delay

The ATIP Director has been working over the past year to improve staffing and departmental understanding of the requirements of the Act. Staffing increases have been approved and actions are currently underway to fill the vacancies that have been created. The department is channelling more financial resources into staffing in IPRA.

There are other changes in development or planned that are expected to result in improved performance and a reduction in the number of access requests in a deemed-refusal situation. To date, IPRA has prepared ATI guidelines, which should improve consistency, ensure adherence to IC ATI policies, and speed the learning program for new staff and OPIs.

VII. Recommendations

There are a number of departments that have found themselves in an "F" grade, red alert situation, with regard to the new access request to deemed-refusal ratio. Through deliberate commitment, well-planned and executed measures and in timeframes as short as two years, other departments have attained substantial and ideal compliance. With these possibilities in mind, this review recommends the following:

1. The ATIP Director is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout IC. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister. Senior management support for the development and monitoring of an ATI Improvement Plan is one method of making a commitment to comply with the time requirements of the Act.

2. Routine reporting on planned versus actual time taken to process access requests and the status of measures taken to reduce requests in a deemed-refusal situation should be instituted. The reports will provide senior management, OPIs and IPRA with information needed to gauge overall departmental compliance with the Act's and department's time requirements for processing access requests.

3. IPRA should develop an ATI Training Plan for 2004-2005 for OPIs and IPRA staff and incorporate the introduction of the User Manual into the training provided to OPIs.

4. The Minister should direct the ATIP Director, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines whether or not the approval process has been completed.

5. The approval process should be process mapped and reviewed to remove steps that do not add value to the process, particularly the allocation of time in the process to the Communications Branch and ministerial review. At the same time, the Delegation Order should be reviewed to determine if further delegation is appropriate within IPRA.

6. The specific reasons for the requests in a deemed-refusal situation from April 1 to November 30, 2003, should be identified and remedial measures developed for subsequent years for incorporation into the ATI Improvement Plan.

7. A firmer structure should be implemented whereby the timelines of extensions are adhered to and incorporate a hastener system when due dates are approaching when no replies have been received to consultations.

8. The manner in which consultations are conducted, especially involving third parties, must be readdressed to ensure that they follow the tenets of the *Access to Information Act* and that the legislated rights of third parties are not being circumvented.

B. BASIS OF REPORT

I. Interview with IC's ATIP Director

On January 22 and 23, 2003, IC's ATIP Director was interviewed for the purpose of this Report Card.

II. IC—PRE-INTERVIEW SELF-AUDIT QUESTIONNAIRE

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	Requests carried over from the prior fiscal period.	Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
1.	Number of requests carried over:	114	173
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	44	119
Part B:	New Requests — Exclude requests included in Part A.	Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
3.	Number of requests received during the fiscal period:	466	324
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	208	131
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	57	23
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	30	17
	31-60 days:	9	2
	61-90 days:	5	3
	Over 91 days:	13	1
5.	How many were extended pursuant to section 9?	131	125
6.A	How many were processed within the extended time limit?	29	25
6.B	How many exceeded the extended time limit?	35	10
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	20	6
	31-60 days:	4	2
	61-90 days:	2	1
	Over 91 days:	9	1
7.	As of November 30, 2003, how many requests are in a deemed-refusal situation?		**48**

II. IC—PRE-INTERVIEW SELF AUDIT QUESTIONNAIRE (continued)

Part C: Contributing Factors	
8.	Use this area to describe any particular aspect about a request or type of request that may impact on the difficulty or time necessary to complete a request:
	Requests that involve multiple consultations (largely third parties) and volume. Subject matters are diverse and complex. Difficulties may arise when trying to ensure that legal extensions are adequate to complete requests. A large component involves the time required to oversee, handle and monitor the administration, follow-up and tracking of these consultations, for example, monitoring and tracking 150 third-party consultations on one file alone. This is particularly challenging when it must also be completed within legally prescribed delays (as described in sections 27/28 of the Act).
	THANK YOU FOR COMPLETING THIS QUESTIONNAIRE

EXCERPT FROM THE DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO REPORT CARD

"The Minister and I fully support Industry Canada's Access to Information program and our common goal is to ensure that Industry Canada improve its response time under the Access to Information Act.

Industry Canada recognizes and takes seriously its obligations under the legislation and as such, every effort is being made to improve the department's response time in compliance with the Act. In fact, the department has already successfully implemented a number of measures which have resulted in a significant improvement in its compliance. Some of the actions taken include increasing the resource base for the ATIP Office, streamlining some of the processes, and delivering more awareness sessions to departmental officials.

Please rest assured that Industry Canada will review and give careful consideration to your recommendations. As noted above, many of these recommendations are being implemented. We look forward to providing you with a more detailed response concerning both the recommendations and action undertaken by the department."

Department of National Defence
Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

For several years, a number of institutions were subject to review because of evidence of chronic difficulty in meeting response deadlines. In his 1996-97 Annual Report to Parliament, the former information commissioner reported that delays in responding to access requests had reached crisis proportions.

As a result, the Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines: percentage of requests received which end as deemed refusals. Every department reviewed has been assessed against the following grading standard:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

2. COMPLIANCE HISTORY

In January 1999, the Office of the Information Commissioner issued the first Report Card on the Department of National Defence's (ND) compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. In that report, ND received a red alert grade of "F", with a 69.6% request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1 to November 30, 1998. The report included a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation.

From April 1 to November 30, 1999, the deemed-refusal ratio for access requests improved to 38.9%, although still a grade of "F".

In January 2001, ND received a grade of "D" with a new request to deemed-refusal ratio of 17% for the period April 1 to November 30, 2000. This report noted that the trend lines for reducing the number of access requests in a deemed-refusal situation were steadily improving.

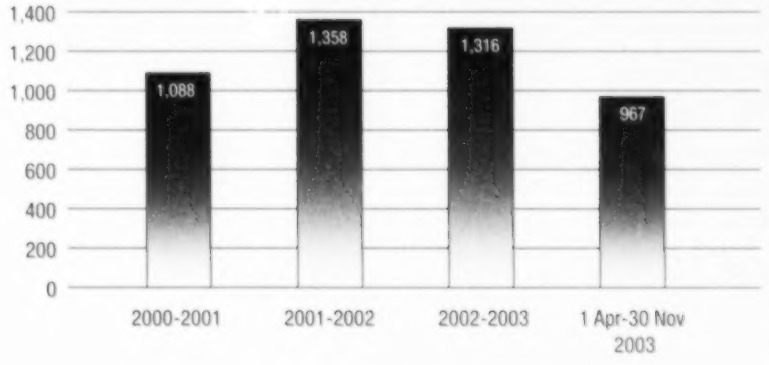
ND continued to improve its performance in meeting the time requirements of the Act, achieving a grade of "C" with a new request to deemed-refusal ratio of 11.8% for the period from April 1 to November 30, 2001. However, that improvement was not maintained for the full fiscal year; while the grade remained the same at a "C", the ratio of 12.7% declined slightly.

For the 2002-2003 reporting period, the department attained a new request to deemed-refusal ratio of 9.1% for a grade of "B", with this ratio slipping to a 12.7% ratio and a grade of "C" for the full fiscal year.

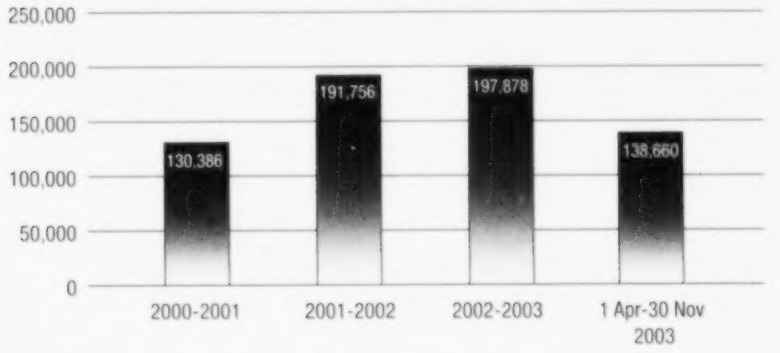
3. CURRENT STATUS

The department continues to strive to attain an ideal compliance ratio in the deemed-refusal situation. While the department has maintained a grade of "B", the actual percentage has improved for this reporting period. The new request to deemed-refusal ratio improved to 6.3% for the period from April 1 to November 30, 2003, in comparison to 9.1% of a year ago. This is representative of the efforts by ND to reduce as much as possible the number of requests in a deemed-refusal situation especially in light of an ever-increasing number of requests and resulting number of records to be processed. The following charts reflect the last three years statistics in that regard.

Requests Processed



Pages Processed



Although this gives an accurate assessment of the deemed-refusal ratio to requests received within the above-noted reporting period, it does not take into account those requests carried over from the previous year, nor the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. In future reports, these figures will be taken into consideration; however, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the results for April 1 to November 30, 2003, would be 9.1%, still resulting in a grade of "B".

While a review was conducted on the root cause of delays, the primary focus at the onset of the year was to clear up the backlog of overdue responses. This was a conscious decision with knowledge that this action may result in a large number of deemed refusals for this year. In addition to cleaning up the backlog, better control of ongoing cases resulted as well in fewer deemed refusals. Additionally no overtime was utilized in achieving this objective.

The focus on the backlog, while contributing to the improved performance, was not the singular factor. Better management through enhanced sharing of responsibilities with the Deputy Coordinator/Chief of Operations was a significant influence. Better utilization of the management tools available and a better understanding of their capabilities proved invaluable, specifically ATIPflow and its reporting mechanisms.

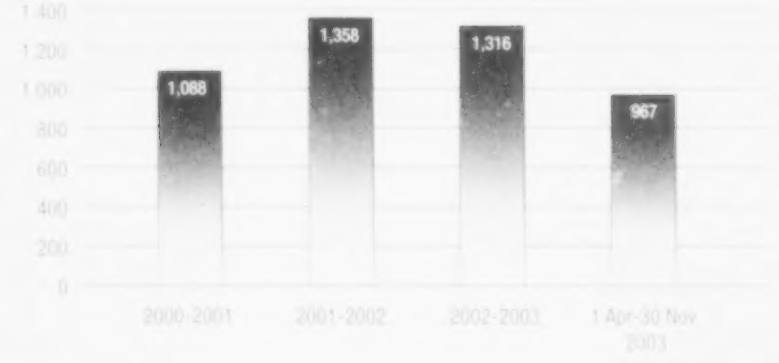
ND continued to improve its performance in meeting the time requirements of the Act, achieving a grade of "A" with a new request to deemed-refusal ratio of 11.8% for the period from April 1 to November 30, 2003. However, that improvement was not maintained for the full fiscal year; while the grade remained the same at a "A", the ratio of 12.7% declined slightly.

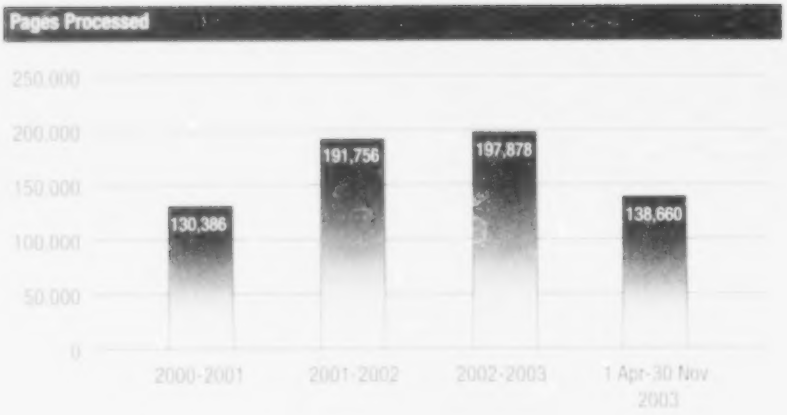
For the 2002-2003 reporting period, the department attained a new request to deemed-refusal ratio of 9.1% for a grade of "B", with this ratio slipping to a 12.7% ratio and a grade of "A" for the full fiscal year.

3. CURRENT STATUS

The department continues to strive to attain an ideal compliance ratio in the deemed-refusal situation. While the department has maintained a grade of "B" the actual percentage has improved for this reporting period. The new request to deemed-refusal ratio improved to 6.7% for the period from April 1 to November 30, 2003, in comparison to 9.1% of a year ago. This is representative of the efforts by ND to reduce as much as possible the number of requests in a deemed-refusal situation especially in light of an ever-increasing number of requests and resulting number of records to be processed. The following charts reflect the last three years statistics in that regard.

Requests Processed





Although this gives an accurate assessment of the deemed-refusal ratio to requests received within the above-noted reporting period, it does not take into account those requests carried over from the previous year, nor the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. In future reports, these figures will be taken into consideration; however, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the results for April 1 to November 30, 2003, would be 9.1%, still resulting in a grade of "B".

While a review was conducted on the root cause of delays, the primary focus at the onset of the year was to clean up the backlog of overdue responses. This was a conscious decision with knowledge that this action may result in a large number of deemed refusals for this year. In addition to cleaning up the backlog, better control of ongoing cases resulted as well in fewer deemed refusals. Additionally, no overtime was utilized in achieving this objective.

The focus on the backlog, while contributing to the improved performance, was not the singular factor. Better management through enhanced sharing of responsibilities with the Deputy Coordinator, Chief of Operations was a significant influence. Better utilization of the management tools available and a better understanding of their capabilities proved invaluable, specifically ATIPflow and its reporting mechanisms.

Another factor was an increase in training and development both of ATIP staff and employees of ND and CF members. This occurred both in-house and off-site. One limiting factor in off-site training in the past was the expense to bases/units. To improve the opportunity and knowledge, the ATIP Directorate has absorbed the training costs, and this has resulted in increased audiences, better communications with outside units and reduced response times for requested records.

Stable staffing resources has enhanced the dynamics of the division. Team building activities, including social events, have shown to be a valuable tool in improving morale and overall performance in meeting time constraints.

A reduction on the use of contract employees/consultants has allowed for the addition of three positions. While this has had a short-term impact on the overall level of expertise, it is felt to provide tremendous long-term benefits.

While all of these factors have combined to create a more efficient productive workplace as well as responsive department, the one factor that was felt to have contributed most significantly was the utilization of ATIPimage in the process. Processing time, material costs, as well as records analysis, have been positively influenced by this application.

An increase in the number of informal requests, over 322 to date, has been a workload factor, and improvements in the handling of these have not interfered with the overall situation. Again, technological enhancements have contributed significantly to timely and cost-effective response. Reducing the reliance on hard copies by putting the requested records on CD has reduced paper requirements, time spent at photocopiers, and postage costs, all part of the concept of working smarter.

4. OBJECTIVES FOR 2004-2005 AND FURTHER RECOMMENDATIONS

The department continues to review its structure, tools and procedures to support the reduction of access requests in a deemed-refusal situation and achieve ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. Closer management of cases is anticipated with better utilization of consultations and appropriate extensions. While there are no major changes planned for the next two years, the overall process is under constant review, including the development of performance standards.

ND is encouraged to continue its efforts in attaining a grade of "A" and set an objective for 2004-2005 of reaching a request to deemed-refusal ratio of 5% or less.

Recommendation #1

ND set an objective for 2004-2005 to attain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

4.1 Informal Access

ND continues to expand its use of the website to provide access to released records and other releasable material in a proactive manner and continues to identify and analyze situations where records may be provided as a matter of routine rather than through a request under the *Access to Information Act*. The department is encouraged to continue its review to provide greater access to clients through informal procedures without recourse to the formal access process under the Act.

Recommendation #2

ND is encouraged to continue its investigation of methods of improving informal access to information to the public.

5. STATUS OF 2003 RECOMMENDATIONS

In the January 2003 Status Report, recommendations were made to ND to set the objective to maintain ideal compliance with the time requirements of the Act. The action taken on each recommendation is described below, following the text of the recommendation.

Previous Recommendation #1

ND set a target of 5% or better for the new request to deemed-refusal ratio for 2003-2004.

Action taken: While the complete target has not been attained, ND has improved its deemed-refusal to requests received ratio by three percentage points, which indicates positive efforts being made to achieve ideal compliance.

Previous Recommendation #2

ND determine the reasons for delays in responding to access requests in a deemed-refusal situation from April 1 to November 30, 2002, to identify improvements that can be made to the access process to reduce future delays.

Action Taken: All aspects of the ATIP Directorate's operation were reviewed with a view to improving timeframe compliance. Staffing to fill resources, delegation of managerial responsibilities, focus on clearing up the backlog of requests, as well as many of the measures already mentioned, all contributed significantly to allowing the institution to improve its record with this reporting period. The linear information/review process was also looked at for streamlining; however, any post-review functions were not felt to have a significant impact on the overall timeframe of responses. The upper level reviews are time sensitive, with a hard 48-hour turnaround, and are for information purposes only.

6. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	Requests carried over from the prior fiscal period.	Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
1.	Number of requests carried over:	222	280
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	32	53
Part B:	New Requests — Exclude requests included in Part A.	Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
3.	Number of requests received during the fiscal period:	1,316	967
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	602	460
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	27	8
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	23	5
	31-60 days:	2	3
	61-90 days:	2	0
	Over 91 days:	0	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	613	409
6.A	How many were processed within the extended time limit?	328	249
6.B	How many exceeded the extended time limit?	87	30
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	56	19
	31-60 days:	22	3
	61-90 days:	3	7
	Over 91 days:	6	1
7.	As of November 30, 2003, how many requests are in a deemed-refusal situation?		**22**

6. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT (continued)

Part C: Contributing Factors	
8.	Use this area to describe any particular aspect about a request or type of request that may impact on the difficulty or time necessary to complete a request:
	ND received an increase in the number of requests due to the Iraq War and environmental litigation. The increasing number of requests for Briefing Notes creates much internal consultation throughout the department. ND also consulted externally on more files this year. Many delays were due to the consultations with PCO, as they are backlogged.
	THANK YOU FOR COMPLETING THIS QUESTIONNAIRE

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"I am very pleased with the maintenance of the grade of B and the recognition that we have decreased our deemed refusal rate by 3%.

As you noted in your report, DND has made some significant effort to comply with the deadlines legislated by the Act. We will continue to work toward continuous improvement in our performance, with the goal of 5% or less deemed refusals.

You also recommended that we continue investigation of methods for improving formal access to information to the public. We are actively working to expand our scope of informal access and expect to have a work plan in place by the end of the 2004/2005 fiscal year."

Privy Council Office
Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

For several years, a number of institutions were subject to review because of evidence of chronic difficult in meeting response deadlines. In his 1996-97 Annual Report to Parliament, the former information commissioner reported that delays in responding to access requests had reached crisis proportions.

As a result, the Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines: percentage of requests received which end as deemed refusals. Every department reviewed has been assessed against the following grading standard:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

This Status Report, for the period April 1 to November 30, 2003, reviews the progress of PCO to comply with the time requirements of the *Access to Information Act*, including the status of the recommendations made in the Status Report issued in January 2003.

2. COMPLIANCE HISTORY

The Privy Council Office (PCO) was one of the first departments to achieve a grade of "A" in its efforts to comply with the time requirements of the *Access to Information Act*. The purpose of this follow-up report is to determine if PCO was able to maintain this achievement.

In the 1999 Report Card, PCO received a red alert grade of "F" with a 38.9% new request to deemed-refusal ratio for requests received from April 1 to November 30, 1998. For the complete 1998-1999 fiscal year, the ratio was 47.1%.

In the following year's review, it was reported that, for requests received from April 1 to November 30, 1999, the ratio improved remarkably to 3.6% and a grade of "A".

The achievement was not sustained for the 2001-2002 reporting period. During the fiscal year 2001-2002, the new request to deemed-refusal ratio increased to 28.4%, a grade of "F".

However, for last year's report for the period from April 1 to November 30, 2002, the ratio improved to 17.5%--a grade of "D", constituting below standard performance with the time requirements of the *Access to Information Act*. This ratio slipping to a 21.9% ratio, a grade of "F", for the full 2002-2003 fiscal year.

3. CURRENT STATUS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

The statistical report for PCO reflects a substantial improvement in the institution's record. For the period April 1 to November 30, 2003, PCO achieved a 3.8% ratio for the new requests to deemed refusals, resulting in a grade of "A". That constitutes ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

While this gives an accurate assessment of the deemed-refusal ratio to requests received within the above-noted reporting period, it does not take into consideration those requests carried over from the previous year, nor the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. In future reports, these figures will be taken into consideration; however, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the results for April 1 to November 30, 2003, would be 12.8%, resulting in a grade of "C".

The Coordinator ascribed much of the improvement to two specific areas: an increase in resources to 18 PYs from the previous 12-16 permanent positions, and the introduction over the past year of a more comprehensive weekly report. With the added resources, although the number of requests has increased, 266 versus 240 for the same timeframe, an improved support staff to analyst ratio has taken much of the administrative burden away from analysts, allowing for more productivity in regards to processing those requests. The report also allows senior management to be aware of the workload and any subsequent compliance issues.

Although it was a recommendation last year, no formalized improvement plan has been developed. However, more descriptive reporting tools developed in concert with Privisoft have enabled ATIPflow to be enhanced, allowing the managers to be more aware of ongoing activities during the process rather than after a deemed-refusal status has been reached.

The Coordinator's view remains that senior management approval of release packages does not constitute a delay in the process. Her view is that the time allocated to OPIs in the access process is being exceeded and constitutes a major cause for access requests in a deemed-refusal situation. Partly to blame for this is the high turnover of personnel in the OPI areas. However, to further assist OPIs, the comprehensive user manual *Access to Information in the Privy Council Office* is available online as well as in hard copy. While statistics are not available to quantify any specific improvement, it is felt that this assisted in allowing PCO to achieve the level of compliance that they are now experiencing.

4. COMPLIANCE OBJECTIVES

PCO is encouraged to maintain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. PCO is encouraged to set an objective of 5% or better for the new request to deemed-refusal ratio for 2004-2005.

Recommendation #1

PCO is encouraged to set an objective of 5% or better to maintain the grade of "A" for the new request to deemed-refusal ratio for 2004-2005.

4.1 ATI Improvement Plan

An overall ATI Improvement Plan is an essential component of a strategy to be in compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. A plan should identify the specific sources of the delays and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities to achieve ideal compliance. Uncoordinated efforts to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation are likely not as effective as an integrated group of measures established as a result of an analysis of the situation.

Recommendation #2

PCO develop an ATI Improvement Plan based on an analysis of deemed-refusal access requests to bring the department into ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* by April 1, 2004.

4.2 OPI and the Access Process

PCO maintains that the access process of three stages of OPI involvement has not had a significant impact on delayed responses to requests. Nevertheless, this three-step process involving the OPIs would appear to be a burdensome feature of the PCO access process. During the final review, the OPI authorizes the disclosure of information and mandatory exemptions.

Recommendation #3a

PCO continue to review their process to determine how the access process can be streamlined to reduce multiple referrals to OPIs.

Recommendation #3b

PCO review their Delegation Order to provide more delegated powers to the Coordinator as in many other departments.

5. STATUS OF 2003 RECOMMENDATIONS

In January 2003, recommendations were made to PCO on measures to strive to attain ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The action taken on each recommendation is described below, following the text of the recommendation.

Previous Recommendation #1

PCO is encouraged to set an objective of 5% or better for the new request to deemed-refusal ratio for 2003-2004.

Action taken: PCO attained a 3.8% ration of deemed-refusals to requests received for an ideal performance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

Previous Recommendation #2

PCO develop an ATI Improvement Plan based on an analysis of deemed-refusal access requests to bring the department into ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* by April 1, 2004.

Action taken: An enhanced reporting process has been developed allowing managers and analysts to better manage ongoing request activity and keep deemed refusals to a minimum.

Previous Recommendation #3

PCO investigate how the access process can be streamlined to prevent multiple referrals to OPIs.

Action taken: PCO maintains a three-stage access process with OPIs. However, the Coordinator feels that, with better training and available online reference material, the secondary reviews are not considered to be a burden to the overall process of meeting the timely requirements of response.

Previous Recommendation #4

Recommendation #4a

PCO undertake to have ATIPflow produce performance management statistical information on the access process.

Recommendation #4b

The ATIP Office distribute a performance report on allocated versus actual time taken in the access process to OPIs and to senior management.

Action taken: A more comprehensive report is now provided weekly to senior management allowing them to become more aware of workload and compliance issues.

6. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	**Requests carried over from the prior fiscal period.**	**Apr. 1/02 to Mar. 31/03**	**Apr. 1/03 to Nov. 30/03**
1.	Number of requests carried over:	66	118
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	34	39
Part B:	**New Requests — Exclude requests included in Part A.**	**Apr. 1/02 to Mar. 31/03**	**Apr. 1/03 to Nov. 30/03**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	384	266
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	181	143
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	12	1
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	9	1
	31-60 days:	3	0
	61-90 days:	0	0
	Over 91 days:	0	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	161	101
6.A	How many were processed within the extended time limit?	50	50
6.B	How many exceeded the extended time limit?	33	3
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	14	2
	31-60 days:	6	0
	61-90 days:	3	1
	Over 91 days:	10	0
7.	As of November 30, 2003, how many requests are in a deemed-refusal situation?		**6**

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"You have noted that the PCO has improved its performance to a grade of A for the period of April 1st to November 30, 2003.

We are gratified by this performance record particularly in light of the high workload experienced throughout PCO this past fiscal year. Moreover, our ATIP office received 457 requests this past year as contrasted with 384 the year before, an increase of 19%.

I believe this is an indication of PCO's commitment to Access to Information, and the quality work of our staff in the Access to Information and Privacy Office, as well as all of our staff who deal with access requests across the department.

Please be assured that we will make every effort to achieve a similar record in the current fiscal year."

Public Works and Government Services Canada

Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

For several years, a number of institutions were subject to review because of evidence of chronic difficulty in meeting response deadlines. In his 1996-97 Annual Report to Parliament, the former information commissioner reported that delays in responding to access requests had reached crisis proportions.

As a result, the Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines: percentage of requests received which end as deemed refusals. Every department reviewed has been assessed against the following grading standard:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

2. COMPLIANCE HISTORY

In February 2003, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on Public Works and Government Services Canada's (PWGSC) compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. The Report Card contained a number of recommendations on measures that could be taken to reduce the number of requests in a deemed-refusal situation. In the 2003 Report Card, the department received a red alert grade of "F" with a 26.3% request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1 to November 30, 2002. PWGSC's record slipped further to a ratio of 29.9% for the fiscal year 2002-2003.

This report reviews the progress of PWGSC to come into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2003 Status Report. In addition, it contains information on the status of the

recommendations made in that report. PWGSC did a tremendous job in preparing for the ensuing interview, providing a comprehensive report along with statistics responding to all of the issues raised in the previous Report Card.

3. CURRENT STATUS

The department has made considerable improvements in a number of areas. All of these initiatives have led to a substantial turnaround in the deemed-refusal situation over the past year resulting in borderline compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The new request to deemed-refusal ratio improved to 14.6% for the period from April 1 to November 30, 2003, for a grade of "C".

While this gives an accurate assessment of the deemed-refusal ratio to requests received within the above-noted reporting period, it does not take into consideration those requests carried over from the previous year, nor the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. To give a true indication of a department's performance, these figures will be taken into consideration in future reports. However, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the results for April 1 to November 30, 2003, would be 10.6% – a substantial percentage improvement, representing a grade of "C".

There still remain numerous issues that result in PWGSC not being able to attain "ideal compliance" in the deemed-refusal to new request ratio. OPI response times, while not as serious as in past years, are still a contributing factor to the overall delay. The following chart focuses on responses for the current reporting period.

Branch Timeline Compliance Performance for the period April 1 to November 7, 2003

Branch	% On Time	Times Tasked	On Time	1-2 Days Late	3-5 Days Late	6-10 Days Late	10+ Days Late
ABC	64	50	32	1	2	10	5
ACQ	73.13	67	49	2	6	3	7
AEB	68.18	22	15	1	2	2	2
CAC	64.29	14	9	0	1	3	1
Communications	86.67	15	13	0	1	1	0
CPIB	83.84	99	83	5	4	2	5
HRB	71.88	32	23	1	2	2	4
OPS – HQ	82.16	426	350	7	33	23	13
OPS - Regions	75.63	160	121	9	5	14	11
RPP	90	20	18	0	1	1	0
TIP	91.67	12	11	0	0	1	0
Translation	84.21	19	16	1	2	0	0

recommendations made in that report. PWGSC did a tremendous job in preparing for the ensuing interview, providing a comprehensive report along with statistics responding to all of the issues raised in the previous Report Card.

3. CURRENT STATUS

The department has made considerable improvements in a number of areas. All of these initiatives have led to a substantial turnaround in the deemed-refusal situation over the past year resulting in borderline compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The new request to deemed-refusal ratio improved to 14.6% for the period from April 1 to November 30, 2003, for a grade of "C".

While this gives an accurate assessment of the deemed-refusal ratio to requests received within the above-noted reporting period, it does not take into consideration those requests carried over from the previous year, nor the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. To give a true indication of a department's performance, these figures will be taken into consideration in future reports. However, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the results for April 1 to November 30, 2003, would be 10.6%, a substantial percentage improvement, representing a grade of "C".

There still remain numerous issues that result in PWGSC not being able to attain "ideal compliance" in the deemed-refusal to new request ratio. OPI response times, while not as serious as in past years, are still a contributing factor to the overall delay. The following chart focuses on responses for the current reporting period.

Branch Timeline Compliance Performance for the period April 1 to November 7, 2003

Branch	% On Time	Times Tasked	On Time	1-2 Days Late	3-5 Days Late	6-10 Days Late	10+ Days Late
ABC	64	50	32	1	2	10	5
ACQ	73.13	67	49	2	6	3	7
AEB	68.18	22	15	1	2	2	2
CAC	64.29	14	9	0	1	3	1
Communications	86.67	15	13	0	1	1	0
CPIB	83.84	99	83	5	4	2	5
HRB	71.88	32	23	1	2	2	4
OPS – HQ	82.16	426	350	7	33	23	13
OPS - Regions	75.63	160	121	9	5	14	11
RPP	90	20	18	0	1	1	0
TIP	91.67	12	11	0	0	1	0
Translation	84.21	19	16	1	2	0	0

A number of factors have had a positive influence on the improvements achieved so far:

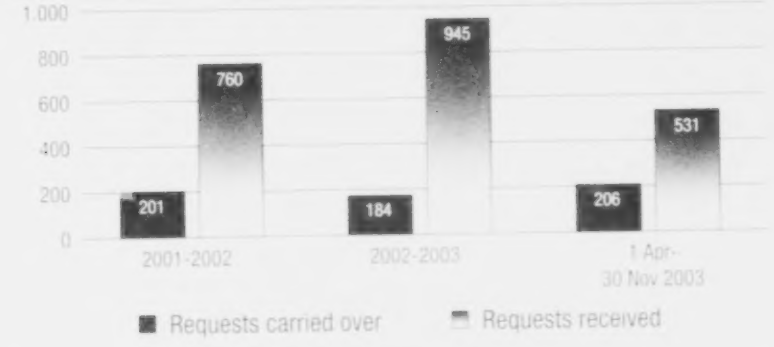
- Full staffing of currently approved manning levels
- More flexible management of resources to better accommodate workload
- Team structure providing better control of workload
- More focus on meeting timelines in dealing with third parties
- Better communications within the department
- Better monitoring of overall process
- Enhanced training
- Introduction of higher-level reports.

To enable these factors to come into play, PWGSC implemented a number of measures with a view to meeting the compliance requirements as recommended in last year's Report Card. These included a dedicated ATIP Improvement Plan that introduced the following during the 2003-2004 reporting period:

- Weekly timeline reports
- A number of reviews of the ATI program were conducted to determine root causes for the departmental deemed-refusal situation, which identified two primary issues:
  - Insufficient resources within the ATI program;
  - Government-wide shortage of knowledgeable and experienced professionals;
- A fee waiver policy has been put into effect;
- Enhanced training/briefing sessions for departmental employees and ATIP liaison officers;
- Development of an ATIP module in departmental orientation courses for employees.

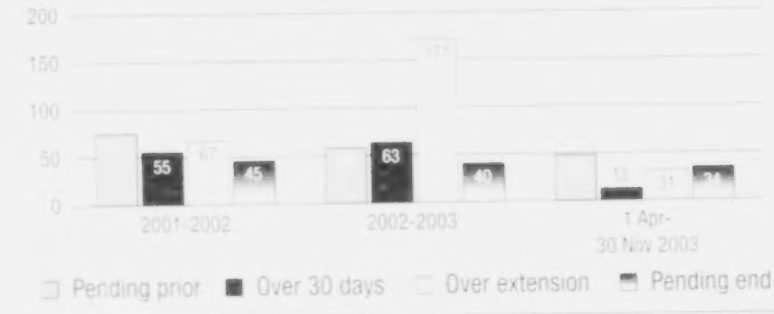
PWGSC's workload and performance for the past three years is reflected in the follow graphs:

Access Requests by Year



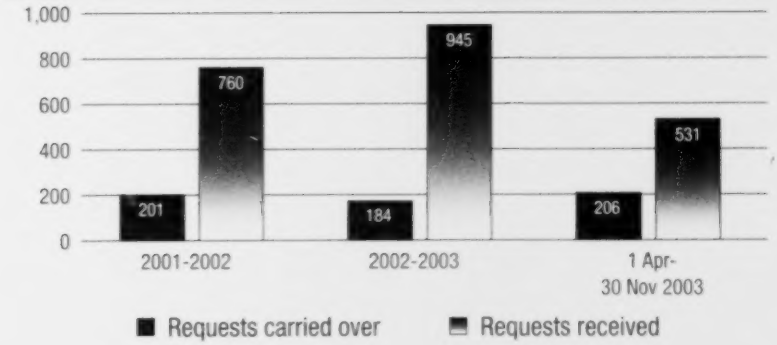
Yearly Workload

Deemed Refusals

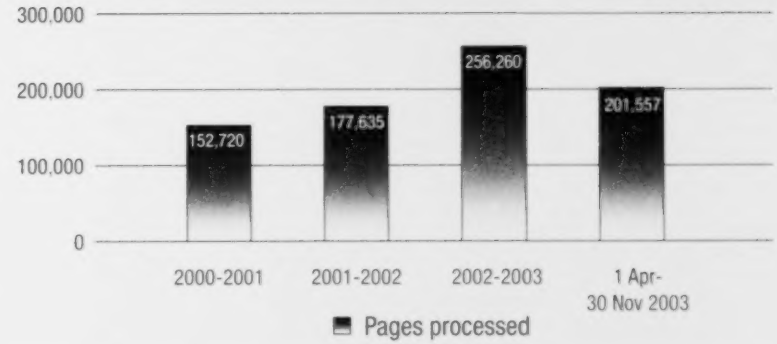


PWGSC's workload and performance for the past three years is reflected in the follow graphs:

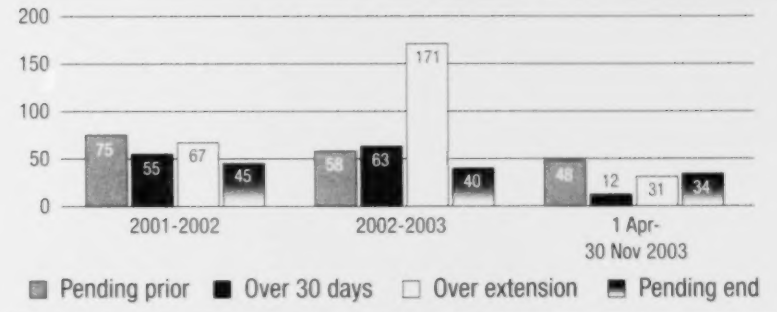
Access Requests by Year



Yearly Workload



Deemed Refusals



4. FUTURE CONSIDERATIONS AND FURTHER RECOMMENDATIONS

Even with all of the measures implemented so far, there are a number of issues yet to be addressed. The ATIP Directorate has planned additional enhancements and measures for the upcoming fiscal year. These include:

- Further development of quarterly timeline reports
- Improved desk procedures for travel and hospitality expense and contracting requests
- Continue implementing the enhanced training plan for departmental employees
- A new long-term contract is being established as the existing competitive contract is expiring shortly
- Ongoing review of the ATIP Improvement Plan.

4.1 Resources

The current staffing provides for 22 FTEs broken down into four teams headed by a PM-5. Even with the staffing level that was approved for the 2001-2002 fiscal year, a 2003 review has indicated that, with the increasing volume of requests and associated workload, the Directorate is under resourced.

Recommendation #1

PWGSC address the staffing shortfall of the ATIP Directorate with a view to increasing resources as required.

4.2. OPI Retrieval of Records

Although various meetings and information sessions have been conducted over the past years, record retrieval and timely OPI response still appears to be an issue. In that vein, the recommendation made last year remains.

Recommendation #2

Senior management at PWGSC confirm a commitment to maintain and build on substantial compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act* by communicating to OPIs that records for access requests is a priority of the department.

4.3 Compliance Objective

Last year, the Commissioner's Office recommended that PWGSC set an objective of maintaining a grade of "B" that constitutes substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. The department,

however, was not able to attain that goal but is further encouraged to attain at least substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* for the fiscal year 2004-2005.

Recommendation #3

PWGSC set an objective of achieving at least substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* for 2004-2005.

5. STATUS OF 2003 RECOMMENDATIONS

In January 2003, recommendations were made to PWGSC on measures to further reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. The action taken on each recommendation is described below, following the text of the recommendation.

Previous Recommendation #1

The ATIP Director is directly responsible for ensuring compliance with the *Access to Information Act* and should take a strong leadership role in establishing a culture of compliance throughout PWGSC. Such a role requires the unwavering support and endorsement of the Minister and the Deputy Minister. Senior management support for the development and monitoring of an ATI Improvement Plan is one method of making a commitment to comply with the time requirements of the Act.

Action Taken: A comprehensive ATI Improvement Plan has been developed for not only the reporting period but also the following fiscal year. The tasks, deliverables and milestone are continually monitored and reviewed for applicability as well and completion.

Previous Recommendation #2

Routine reporting to senior management on planned versus actual time taken to process access requests and the status of measures taken to reduce requests in a deemed-refusal situation should be instituted. The reports will provide senior management, OPIs and the ATIP Directorate with information needed to gauge overall departmental compliance with the Act's and department's time requirements for processing access requests.

Action Taken: A weekly timeline report has been developed and utilized while a quarterly timeline report for OPIs, ATIP Liaison officers, etc., is currently under review with an early 2004 rollout.

Previous Recommendation #3

The Delegation Order should be revised to reflect any delegation of decision-making within the ATIP Directorate. The department is encouraged to delegate administrative decisions under the Act to ATIP team leaders and officers and to review whether or not decisions about any exemptions can also be delegated.

Action Taken: The Director, ATIP, has full delegated authority under the ATI Act. Amendments to the delegation of authorities are being considered at the ministerial level in relation to providing the ATIP Chiefs with limited delegated authority.

Previous Recommendation #4

The Minister should direct the ATIP Director, in writing, to exercise the delegation to answer requests within deadlines, whether or not the approval process has been completed.

Action Taken: No specific action was taken associated with this recommendation; however, the process is constantly under review and, with the updated delegation authority, improvements in response times are anticipated.

Previous Recommendation #5

The approval process should be reviewed to remove multiple review stages within the process.

Action Taken: With the departmental realignment in November 2003, the approval process was further streamlined to reduce the number of review stages in the process.

Previous Recommendation #6

PWGSC should develop an ATI Improvement Plan. The Plan should identify the sources of the delays in responding to access requests and include targets, tasks, deliverables, milestones and responsibilities. The Senior Management Committee of the department should monitor the Plan.

Action Taken: An Improvement Plan has been developed for 2003-2004 and 2004-2005, addressing all of the issues identified in the 2003 Report Card.

Previous Recommendation #7

The specific reasons for the access requests in a deemed-refusal situation for this fiscal year should be identified and remedial measures developed for incorporation into the ATI Improvement Plan.

Action Taken: A comprehensive review was conducted over the past year, with a number of issues having been identified, including insufficient resourcing of the ATI program as well noting a government-wide shortage of knowledgeable and experienced ATIP professionals. Corrective measures resulting from the review have either been introduced or are planned for the near future.

Previous Recommendation #8

A training strategy should be developed for 2003-2004 that includes priorities, PWGSC staff identified as benefiting from new or additional training, number and location of sessions and ATIP responsibilities for delivery of the training.

Action Taken: A comprehensive training program has been developed for all levels of employees involved in any capacity in the ATIP process. This includes training and information sessions for OPIs, various management sectors and branches, briefing sessions for ATIP Liaison Officers, and ATIP modules for the employee orientation courses. The module for the Management Orientation course has been in place since fiscal year 2001-2002.

Previous Recommendation #9

PWGSC should set an objective of coming into substantial compliance with the Act's time requirements for 2003-2004 and an ideal compliance objective for 2004-2005.

Action Taken: While not fulfilling this objective, considerable improvement has been realized in meeting the target by attaining a level of "C" for this reporting period. The department set a timeline compliance target rate of 80% for fiscal year 2003-2004 and 90% for fiscal year 2004-2005.

Previous Recommendation #10

ATI training should be mandatory for all managers, including new managers, as part of their orientation.

Action Taken: The mandatory training has formed part of the departmental management orientation course since fiscal year 2001-2002.

Previous Recommendation #11

The use of consultants to provide processing resources for long-term increases in the ATI workload should be reviewed to determine what the best value for money is for staffing.

Action Taken: The existing long-term competitive contract provides flexibility in meeting the timeline requirements of the Act, particularly when there are unforeseen influxes of a high volume of requests. The contract will expire in September 2004 and will be replaced with a new long-term competitive contract.

Previous Recommendation #12

The department should develop a fee policy in determining when to waive fees under the *Access to Information Act*.

Action Taken: A formal fee policy has been developed and is in effect.

Previous Recommendation #13

Responsibilities for access to information should be included in the job description of officers and managers where relevant. Performance contacts should measure to what degree the responsibilities are met.

Action Taken: Still under consideration.

6. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	**Requests carried over from the prior fiscal period.**	**Apr. 1/02 to Mar. 31/03**	**Apr. 1/03 to Nov. 30/03**
1.	Number of requests carried over:	183	206
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	58	48
Part B:	**New Requests — Exclude requests included in Part A.**	**Apr. 1/02 to Mar. 31/03**	**Apr. 1/03 to Nov. 30/03**
3.	Number of requests received during the fiscal period:	945	531
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	349	231
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	63	12
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	34	9
	31-60 days:	9	3
	61-90 days:	8	0
	Over 91 days:	12	0
5.	How many were extended pursuant to section 9?	502	258
6.A	How many were processed within the extended time limit?	169	85
6.B	How many exceeded the extended time limit?	171	31
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	74	19
	31-60 days:	47	10
	61-90 days:	20	2
	Over 91 days:	30	0
7.	As of November 30, 2003, how many requests are in a deemed-refusal situation?		**34**

6. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT (continued)

Part C: Contributing Factors

8. Use this area to describe any particular aspect about a request or type of request that may impact on the difficulty or time necessary to complete a request:

The Average PWGSC ATI Request:

On average, each formal ATI request requires the retrieval of 302 pages of records and requires consultations with two (2) government departments/other governments and two (2) third parties. On any given day, each ATIP officer manages roughly 18 ATI requests simultaneously. Based on FY 2002-03 statistics, each individual associated with the ATI program managed the processing of 43 ATI requests.

Sensitive Requests:

During the period April 1 to November 30, 2003, a significant number of requests were made for sensitive information pertaining to the Sponsorship Program, the procurement process to replace the Maritime Helicopter, the purchase of Challenger jets, the awarding of the contract to Royal LePage Realty for the relocation of DND personnel, and the Canadian Search and Rescue Helicopter project. Although these requests accounted for only 7% of the overall ATI requests received, they had a high impact on workload. They represented 60% of the complaints filed with the Office of the Information Commissioner of Canada.

Third-Party Notices:

PWGSC manages the procurement associated with about 50,000 contracts, totalling eight billion dollars, annually. Approximately 40% of the requests received by PWGSC relate to procurement activities, many of which require the issuance of third-party notices. As the Act prescribes strict timelines associated with the issuance of third-party notices, it is frequently difficult to complete the process with those timelines when dealing with complex requests having voluminous documents. For FY 2001-02 and FY 2002-03, the ATIP Directorate conducted 710 and 788 third-party notices, respectively.

ATI Consultations From Other Government Departments:

A continuing trend is the increase in the number of incoming ATI consultations from other government departments.

Fiscal Year	# Consultations	# Pages Reviewed	Annual % Increase in Number of Pages Reviewed
FY 1999-2000	141	4,596	48
FY 2000-2001	169	6,846	32
FY 2001-2002	186	13,751	50
FY 2002-2003	195	15,956	14
Apr 1 – Nov 30 2003	173	13,910	0.1 *

*Compared with the period of April 1, 2002 to November 30, 2002

PWGSC must respond to the incoming consultations request within very short timelines or risk causing the issuing department to have delays in the processing of their own ATI requests. This workload issue has resource impact on PWGSC, yet it is not factored into PWGSC's timeline compliance rate.

THANK YOU FOR COMPLETING THIS QUESTIONNAIRE

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"I would like to thank you for the work you have done. Allow me to assure you that we are fully committed to improving our timeliness with respect to responding to Access to Information (ATI) requests, and that steps will be taken to rectify the situation.

Further, decisions taken at a January 2004 Management Committee meeting set a compliance rate of 90 percent for Financial Year 2004-2005 and additional resources have been allocated to the ATIP Directorate. We will also streamline the Delegation of Authorities to include the ATIP Chiefs in the decision-making, increase management accountabilities and reporting activities, as well as enhance the training being given to all employees with respect to the processing of ATI requests.

Please be assured that Public Works and Government Services Canada is continuing its efforts to implement your recommendations and to achieve a substantial compliance rate in Financial Year 2004-2005."

Transport Canada
Status report on access requests in a deemed-refusal situation

1. BACKGROUND

For several years, a number of institutions were subject to review because of evidence of chronic difficult in meeting response deadlines. In his 1996-97 Annual Report to Parliament, the former information commissioner reported that delays in responding to access requests had reached crisis proportions.

As a result, the Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department's compliance with response deadlines: percentage of requests received which end as deemed refusals. Every department reviewed has been assessed against the following grading standard:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 percent	Ideal compliance	A
5-10 percent	Substantial compliance	B
10-15 percent	Borderline compliance	C
15-20 percent	Below standard compliance	D
More than 20 percent	Red alert	F

Initially, six institutions were the focus of this review, with six having since been added, including Transport Canada (TC). This then is a report of the review of Transport Canada's performance for the period April 1 to November 30, 2003, and the institution's progress to attaining substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the previous report. In addition, this report contains information on the status of the recommendations made in the Status Report of January 2003.

2. COMPLIANCE HISTORY

In early 2000, the Office of the Information Commissioner issued a Report Card on Transport Canada's compliance with the statutory time requirements of the *Access to Information Act*. In the Report Card, the department received a red alert grade of "F" for its compliance with the statutory time requirements of the Act. The grade represented a 30.6% new request to deemed-refusal ratio for access requests received from April 1 to November 30, 1999.

In January 2001, the report reviewed the department's progress during 2000 in meeting the time requirements of the Act. Between April 1 and November 30, 2000, the new request to deemed-refusal ratio improved to 23.7%, still grade "F".

In January 2002, a further Status Report reviewed the progress of the department to come into substantial or ideal compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* since the January 2001 Status Report. To the department's credit at the time, TC achieved a grade of "C" for the period April 1 to November 30, 2001. Subsequently, the grade dropped to a "D" for the fiscal year 2001-2002.

In the last review, January 2003, it was reported that TC had received a grade of "D", denoting below standard compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*. This level of compliance slipped even further with the final statistics indicating a 29.9% of deemed refusals in relation to requests received for the fiscal year 2002-2003.

3. CURRENT STATUS

The department continues to experience problems in attaining even a level of substantial compliance in the deemed-refusal situation. The new request to deemed-refusal grading remained at a "D" level, although the ratio did improve marginally to 17.2% for the period from April 1 to November 30, 2003.

Although this gives an accurate assessment of the deemed-refusal ratio to requests received within the above-noted reporting period, it does not take into consideration those requests carried over from the previous year, nor the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1. In future reports, these figures will be taken into consideration; however, for this report, the grading resulting from that inclusion is provided for information purposes only. In this instance, the results for April 1 to November 30, 2003, would be 24.4%, resulting in a grade of "F".

The structure of the department, or more appropriately of former components of the department, still comes into play in dealing with some requests. At the time that NAVCAN was created, a number of agreements were in place with regards to records control. While there was an understanding in place, when it came to gaining access to certain past departmental records, the transition has been less than smooth.

A heavy concentration of requests from a single requestor on complex single-focused issues has tied up a considerable amount of the ATIP Directorate's limited resources in consultation and administrative work exceeding the actual ATIP-related function.

In an attempt to address some of the recommendations made in previous reviews, TC contracted a consultant to review the department's processes and make recommendations for improving performance. To date, all of the recommendations have been acted upon, except for the improvement in the human resources area. While the study recommended a staff of 16, the actual staffing is at 1999-2000 levels, during which time the unit also received an "F" rating.

Notwithstanding the results reported above, the ATIP office has endeavored to improve its record through a number of training-related initiatives:

- Ongoing training workshops and awareness sessions to departmental employees
- Inclusion of an ATIP module in the departmental employee orientation session with participation from the ATIP division
- Two-day training course delivered during the year to managers and OPIs in all regions and to the Safety and Security Group at National Headquarters
- Ongoing participation by the ATIP advisors in training sessions and seminars organized by other government departments and private organizations.

4. OBJECTIVES FOR 2004-2005 AND FURTHER RECOMMENDATIONS

In addition to the training, which has already taken place, more is planned for the coming year with sessions scheduled for January and February. In regards to the recommendations of the previously mentioned consultant's study, a review of the procedures was conducted with a view to improving responses, with emphasis being placed on the major outstanding issues. With that in mind, a number of recommendations are made.

In May 2003, TC developed an ATI Improvement Plan based on an analysis of deemed-refusal access requests. As this plan included a recommendation to change the delegation of authority, the new procedures were scheduled for implementation in April 1, 2004.

Recommendation #1

TC implement the ATI Improvement Plan to bring the department into at least substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act*.

4.1 Delegation of Authority

For this reporting period, the ATIP Coordinator had still not been delegated any decision-making authority under the *Access to Information Act*, with the exception of certain administrative decisions and decisions under sections 7 and 19. As was stated last year, experience shows that delegation of decision-making to the individual with the knowledge to make decisions under the Act reduces the time taken to respond to requests. Other departments have delegated routine administrative decisions to officers reporting to the Coordinator.

Recommendation #2

The department implement the delegation to the ATIP Coordinator and officers for decision-making under the *Access to Information Act*.

4.2 Approval Process

The department's process for approving a response to an access request continues to be cumbersome and in need of review. In last year's review, comments were made regarding the time taken by the various regions and divisions to retrieve records as well as follow-up review time. There has been some improvement in response times contributing to the marginal overall improvement.

Table 1 illustrates if a request to retrieve records was completed on time by the Region/Branch that the request was sent to and if the internal consultation (concurrence) was achieved on time. Table 1 also provides information on how other departmental participants in the access process fared in meeting their allocated time requirements.

TABLE 1: PERFORMANCE REPORT ATI Requests FISCAL YEAR 2003-2004 - as at November 30, 2003

On-Time Performance -Fiscal Year 2003-2004 - as at November 30, 2003
Respect des échéances – année financière 2003-2004 - en date du 30 novembre 2003

		Retrieval of Records / Recherches documentaires			Internal Review / Consult Examen interne / Consultation		
Group/Region Groupe/Région		**TOTAL**	**On-Time Exécution à temps**	**% On-Time % à temps**	**TOTAL**	**On-Time Exécution à temps**	**% On-Time % à temps**
Safety & Security / Sécurité et Sûreté	AA	149	148	99%	41	36	88%
Policy / Politiques	AC	58	53	91%	14	11	79%
Programs & Divestitures / Programmes et Cessions	AH	57	56	98%	15	14	93%
Corporate Services / Services généraux	AD	94	91	97%	66	63	95%
Communications	AE	2	0	0%	120	107	89%
Atlantic / Atlantique	MX	39	25	64%	19	11	58%
Quebec / Québec	NX	53	48	91%	9	9	100%
Ontario / Ontario	PX	49	47	96%	15	13	87%
Prairie & Northern / Prairies et NordPacific	RX	32	32	100%	11	11	100%
Pacific/Pacifique	TX	39	32	82%	17	17	100%
TOTAL		572	532	93%	327	292	89%

TABLE 1: PERFORMANCE REPORT ATI Requests FISCAL YEAR 2003-2004 - as at November 30, 2003

On-Time Performance -Fiscal Year 2003-2004 - as at November 30, 2003
Respect des échéances – année financière 2003-2004 - en date du 30 novembre 2003

		Retrieval of Records / Recherches documentaires			Internal Review / Consult Examen interne / Consultation		
Group/Region Groupe/Région		**TOTAL**	**On-Time Exécution à temps**	**% On-Time % à temps**	**TOTAL**	**On-Time Exécution à temps**	**% On-Time % à temps**
Safety & Security / Sécurité et Sûreté	AA	149	148	99%	41	36	88%
Policy / Politiques	AC	58	53	91%	14	11	79%
Programs & Divestitures / Programmes et Cessions	AH	57	56	98%	15	14	93%
Corporate Services / Services généraux	AD	94	91	97%	66	63	95%
Communications	AE	2	0	0%	120	107	89%
Atlantic / Atlantique	MX	39	25	64%	19	11	58%
Quebec / Québec	NX	53	48	91%	9	9	100%
Ontario / Ontario	PX	49	47	96%	15	13	87%
Prairie & Northern / Prairies et NordPacific	RX	32	32	100%	11	11	100%
Pacific/Pacifique	TX	39	32	82%	17	17	100%
TOTAL		572	532	93%	327	292	89%

Recommendation #3

The department continues to review the access request process to identify stages in the process that can be handled in parallel rather than sequentially and/or that can be eliminated because value is not added to the decision-making required under the *Access to Information Act*.

4.3 Human Resources

Throughout the year, numerous events have resulted in the staffing level of the ATIP division being reduced to 1998 levels. As previously mentioned, a consultant conducted a study of the division and its processes. One of the recommendations not implemented as of yet is that additional positions be created and staffed to meet the workload requirements.

Recommendation #4

The department review the staffing requirements of the ATIP division and increase the human resources to an appropriate level as previously recommended.

5. STATUS OF 2003 RECOMMENDATIONS

In January 2003, recommendations were made to Transport Canada on measures to reduce the number of access requests in a deemed-refusal situation. The action taken on each recommendation is described below, following the text of the recommendation.

Previous Recommendation #1

The department consider further delegation to the ATIP Coordinator and officers for decision-making under the *Access to Information Act*.

Action taken: The ATIP Coordinator has not been delegated any decision-making authority under the *Access to Information Act*, with the exception of certain administrative decisions and decisions under sections 7 and 19. However, at the time of writing this report, the new delegation order had been approved.

Previous Recommendation #2

The department process map and review the access request process to identify stages in the process that can be handled in parallel rather than sequentially and/or that can be eliminated because value is not added to the decision-making required under the *Access to Information Act*.

Action taken: A study was conducted to process map and review the access process to eliminate duplication of effort or determine steps in the process that can be handled in parallel rather than sequentially. In May 2003, TC developed an ATI Improvement Plan based on an analysis of deemed-refusal access requests. As this plan included a recommendation to change the delegation of authority, the new procedures were scheduled for implementation in April 1, 2004.

Previous Recommendation #3

The Communications requirements associated with the access request process be completed in parallel with the process.

Action taken: The Communications function continues to be part of the access process as a sequential step. However, at the time of writing this report, in order to improve the communications aspect of the process, TC had implemented weekly meeting between the ATIP unit and senior officials, including representatives from the Communications Branch.

Previous Recommendation #4

TC should develop an ATI Improvement Plan based on an analysis of deemed-refusal access requests to bring the department into substantial compliance with the time requirements of the *Access to Information Act* by April 1, 2003. The plan should include the identification of the sources of delays and include tasks, targets, deliverables and responsibilities.

Action taken: The ATIP Coordinator reported that TC contracted a firm to review the delegation of authority, identify and make recommendations on resource issues and ATIP processes. At the time of writing this report, all the proposals put forward in the review were approved for implementation where additional resources were not required. The new process will be implemented April 1, 2004.

6. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT

Questionnaire for Statistical Analysis Purposes in relation to official requests made under the *Access to Information Act*			
Part A:	Requests carried over from the prior fiscal period.	Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
1.	Number of requests carried over:	93	165
2.	Requests carried over from the prior fiscal — in a deemed-refusal situation on the first day of the new fiscal:	13	64
Part B:	New Requests — Exclude requests included in Part A.	Apr. 1/02 to Mar. 31/03	Apr. 1/03 to Nov. 30/03
3.	Number of requests received during the fiscal period:	641	326
4.A	How many were processed within the 30-day statutory time limit?	273	154
4.B	How many were processed beyond the 30-day statutory time limit where no extension was claimed?	45	16
4.C	How long after the statutory time limit did it take to respond where no extension was claimed?		
	1-30 days:	35	9
	31-60 days:	6	4
	61-90 days:	3	0
	Over 91 days:	1	3
5.	How many were extended pursuant to section 9?	277	132
6.A	How many were processed within the extended time limit?	78	42
6.B	How many exceeded the extended time limit?	83	18
6.C	How long after the expiry of the extended deadline did it take to respond?		
	1-30 days:	22	9
	31-60 days:	10	6
	61-90 days:	10	0
	Over 91 days:	41	3
7.	As of November 30, 2003, how many requests are in a deemed-refusal situation?		22

6. QUESTIONNAIRE AND STATISTICAL REPORT (continued)

Part C: Contributing Factors	
8.	Use this area to describe any particular aspect about a request or type of request that may impact on the difficulty or time necessary to complete a request:
	In consideration of the fact that most of TC's requests concern other third parties and/or agencies or federal departments, extensions are oftentimes required. Also, in light of potential terrorist threats to the transportation industry, security has been enhanced; therefore, more scrutiny is required when reviewing requested documents, sometimes necessitating extensive consultations with Justice, PCO, RCMP, DFAIT and/or CSIS. Extensions are also required for these purposes. Significant time was spent in the processing of numerous requests from one requester (97), most of which concerned the former TC Minister's travel, which included who travelled with him. The administrative work in seeking consent from Ministers and their exempt staff for the disclosure of their travel information was extensive. Further to complaints in the cases of non-disclosure of this information where consent was not provided, TC determined a public interest disclosure was required.
	THANK YOU FOR COMPLETING THIS QUESTIONNAIRE

EXCERPT FROM DEPUTY MINISTER'S RESPONSE TO STATUS REPORT

"As indicated in your report, during the reporting period, TC developed an ATI Improvement Plan which included a recommendation to change the delegation of authority. I am pleased to report that this plan was implemented, as scheduled, on April 1, 2004, and the ATIP Coordinator now has full authority for the approval of exemptions under the Act. At the same time, authority for routine administrative decisions was delegated to the Senior Analyst positions.

Furthermore, upon implementing the Improvement Plan, certain processes have been eliminated and others are now handled in parallel rather than sequentially. We will continue to monitor these processes over the coming year to ensure that best practices are in place.

In spite of competing pressures and priorities, your recommendation concerning ATIP resources will be taken into consideration.

In closing, I wish to assure you that we will continue to do our best to meet the requirements of the *Access to Information Act*."

Commissaire à l'information du Canada

Information Commissioner of Canada

Rapport annuel du Commissaire à l'information 2003-2004

Commissaire à l'information
Rapport annuel
2003-2004

« Cette initiative, qui vise à apporter une certaine transparence au gouvernement et à veiller à ce qu'il rende des comptes, a toujours été celle des députés de tous les partis. Ce n'est pas une initiative du gouvernement. »

M. John Bryden, p.c.
(Ancaster-Dundas-Flamborough-Aldershop, pcc)
Deuxième lecture du projet de loi C-462
émanant des députés
lundi, le 26 avril 2004

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 22ième étage
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais)
Télécopieur (613) 947-7294
(613) 992-9190 (appareil de télécommunications pour sourds)
general@infocom.gc.ca
www.infocom.gc.ca

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2004

No. de cat. IP1/2004
ISBN 0-662-68-163-0

« La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

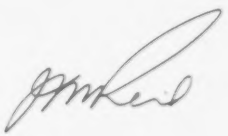
juin 2004

L'honorable Daniel Hays
Président
Sénat
Ottawa ON K1A 0A4

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2003 au 31 mars 2004.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



L'honorable John M. Reid, c.p.

juin 2004

L'honorable Peter Milliken
Président
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2003 au 31 mars 2004.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

L'honorable John M. Reid, c.p.

RAPPORT ANNUEL 2003-2004

Table des matières

MANDAT 1

Chapitre I : LES CONSEILS D'UN COMMISSAIRE À UN NOUVEAU PREMIER MINISTRE 3

Chapitre II : LES DÉLAIS DANS LE SYSTÈME – FICHES DE RENDEMENT 17

Chapitre III : ENQUÊTES ET EXAMENS 21

Statistiques sur la charge de travail 21
Normes de qualité de service 23

Chapitre IV : RÉSUMÉS DES CAS 29

Chapitre V : LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION* ET LES TRIBUNAUX 49

A. Le rôle de la Cour fédérale 49

B. Le Commissaire et les tribunaux 50
I) Affaires réglées 50
II) Affaires en cours – Le Commissaire en tant que demandeur / appelant 53
III) Affaires en cours – Le Commissaire en tant qu'intimé 58
IV) Affaires en cours – Le Commissaire en tant qu'intervenant 62

C. Modifications législatives 68

Chapitre VI : LES SERVICES INTÉGRÉS 77

Chapitre VII : FICHES DE RENDEMENT 83

MANDAT

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information* – la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi, en 1983, a donné aux Canadiens le droit légal étendu d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales.

La Loi accorde à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes de communication. Une prorogation du délai peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, et s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Le demandeur doit toutefois être avisé à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujetti à des exceptions précises et limitées qui établissent un équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques.

Les exceptions permettent de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les demandeurs et les ministères. Les demandeurs insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information, qui instruira leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- qu'on leur a demandé trop d'argent pour copier les renseignements;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;

- que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur pose des problèmes;
- qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi.

Le Commissaire possède de puissants pouvoirs d'enquête. Ces pouvoirs constituent des incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la Loi et les droits des demandeurs.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pas pu en arriver à une solution négociée.

CHAPITRE I
LES CONSEILS D'UN COMMISSAIRE À UN NOUVEAU PREMIER MINISTRE

Les gouvernements ont le don de réveiller dans tout commissaire à l'information le sceptique qui sommeille. Maintes et maintes fois, régime après régime, scandale après scandale, les chefs de gouvernement suscitent des attentes toujours plus élevées en promettant davantage de responsabilisation et de transparence. Cependant, avec la même constance, les gouvernements conservent leur vive prédilection pour le secret, la manipulation de nouvelles, les tactiques dilatoires et la prise de décisions sans trace écrite. Quand il s'agit de respecter le « droit de savoir » du public, les gouvernements trouvent extrêmement difficile de passer de la parole aux actes.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, le 1er juillet 1983, un gouvernement conservateur (celui de Brian Mulroney) et un gouvernement libéral (celui de Jean Chrétien) ont déployé des efforts, plus ou moins heureux, pour respecter (ou bafouer – selon le point de vue) la lettre et l'esprit des dispositions législatives fédérales sur le « droit de savoir ». Au cours de ces deux décennies, trois commissaires à l'information successifs ont présenté des rapports annuels au Parlement décrivant le triste état du droit d'accès du public aux documents relevant du gouvernement. Dans ces rapports, les commissaires ont recommandé aux gouvernements des mesures administratives de sorte que les dispositions législatives sur l'accès à l'information fonctionnent avec la vigueur voulue par le Parlement et des changements que le Parlement devrait apporter pour renforcer la Loi à la lumière des nouvelles formes de gouvernance et des nouvelles technologies de l'information et de communication. Malheureusement, comme l'a souligné un ancien commissaire à l'information, on aurait pu envoyer les rapports des commissaires sur un engin spatial aux confins de l'espace, pour le même résultat.

Dans l'année visée par le présent rapport, un nouveau premier ministre, Paul Martin en l'occurrence, prenait les commandes du pays. Le Premier ministre Martin est arrivé au pouvoir avec l'intention expresse d'améliorer la qualité de la démocratie au Canada – y compris la transparence de ses institutions fédérales. Les expressions « ouverture », « transparence », « responsabilisation », « intégrité » meublent constamment ses propos. Y a-t-il matière à l'optimisme? Le gouvernement Martin aura-t-il suffisamment de confiance en soi, de courage et d'honnêteté pour faire échec à la prédilection pour le secret à laquelle succombent les gouvernements? Disons que les premiers signes sont positifs.

Par exemple, le gouvernement Martin a annoncé une politique visant la communication proactive des dépenses de voyage et d'hôtel engagées par les ministres, leurs collaborateurs et collaboratrices et les hauts fonctionnaires. De plus, en réponse au rapport de la Vérificatrice générale concernant le programme des commandites, le gouvernement Martin a annoncé qu'il étudierait la question d'assujettir les sociétés d'État à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Au sujet des sociétés d'État, cette réflexion aurait dû être amorcée il y a longtemps. En fait, la question a été étudiée sérieusement par un comité de la Chambre des communes, en 1986, qui avait recommandé à l'unanimité que les sociétés d'État soient assujetties au droit d'accès; tous les commissaires à l'information en poste dans l'intervalle ont fait la même recommandation; 13 projets de loi d'inspiration parlementaire ont été déposés pour assujettir les sociétés d'État au droit d'accès; les Vérificateurs généraux ont recommandé que les sociétés d'État soient tenues à la transparence. Seuls les dirigeants gouvernementaux – et les sociétés d'État – résistent. Nos remerciements, donc, au gouvernement Martin pour cette initiative.

De plus, le gouvernement a donné des indications à l'effet qu'il mettrait fin à la « valse-hésitation » quand il s'agit d'assujettir tous les agents du Parlement (le Vérificateur général, le Directeur général des élections, le Commissaire aux langues officielles, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information) à la *Loi sur l'accès à l'information*. Le scandale entourant les agissements de George Radwanski, ancien Commissaire à la protection de la vie privée, et certains de ses collaborateurs et collaboratrices vient prouver de façon éclatante l'absolue nécessité de lever le voile du secret qui protège ces importantes institutions. À cet égard, la cause a enregistré un recul lorsque le Parlement a récemment adopté un projet de loi créant un nouvel agent du Parlement, le Commissaire à l'éthique, qui ne serait pas assujetti au droit d'accès. Le côté comique de cette mesure est le fait que le Bureau du conseiller en éthique, qui est censé être remplacé par le Commissaire à l'éthique, était lui assujetti au droit d'accès.

Même si le gouvernement Martin n'a pas indiqué s'il serait disposé à lancer un examen et une réforme de nature générale de la *Loi sur l'accès à l'information*, il apparaît évident qu'à ses yeux une loi dynamique sur le droit d'accès à l'information représente un ingrédient clé quand il s'agit d'assurer la responsabilité dans l'administration fédérale.

À cet égard, n'oublions pas que la Cour suprême du Canada a souligné que les dispositions législatives sur l'accès à l'information ont pour objet la reddition de comptes par les responsables gouvernementaux. N'oublions pas non plus que c'est en grande partie grâce aux dispositions législatives sur l'accès à

l'information que les députés, les journalistes, les universitaires et les chercheurs peuvent mettre au jour les écarts de conduite et les cas de mauvaise gestion dans l'administration publique, y compris le soi-disant cafouillis d'un million de dollars au ministère du Développement des ressources humaines, les dépassements de coûts du Registre des armes à feu, les relations de l'ancien premier ministre avec la Banque de développement du Canada, et le récent scandale des commandites à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Nul doute qu'une loi renforcée amènera encore davantage de responsabilisation et d'intégrité de la part des hauts dirigeants élus et nommés.

Il y a dix ans, dans son rapport annuel 1993-1994 au Parlement, John Grace, ancien Commissaire à l'information, décrivait une année qui n'est pas sans rappeler celle qui est visée par le présent rapport – marquée par la fin de la 34e législature, des élections générales et un changement de premier ministre. M. Grace a résumé en ces termes le rendement du gouvernement Mulroney :

> « Hélas, sous l'influence de ministres souvent hostiles et de fonctionnaires traînards, certains ministères se sont mis à gérer les exceptions au lieu de promouvoir la transparence. L'accès à certains renseignements couramment disponibles antérieurement a été bloqué, manifestement pour protéger des entreprises privées ou la vie privée de certaines personnes. Les membres de la classe politique et les fonctionnaires ont considéré la *Loi sur l'accès à l'information*, avec ses dispositions parfois légalistes et lourdes, comme la règle de base de leurs réponses au public. Pour traiter avec un client difficile, le Bureau du Conseil privé et d'autres institutions avaient recours au stratagème suivant : ils forçaient cette personne à présenter une demande officielle pour ensuite faire traîner la procédure aussi longtemps que possible. »
> (Rapport Annuel 1993-1994, p. 9)

Remplacez « Mulroney » par « Chrétien », et le texte décrit tout aussi bien le rendement du gouvernement Chrétien. Il est intéressant de noter que, dans le rapport 1993-1994, l'ancien Commissaire Grace avait lancé ce défi au nouveau gouvernement Chrétien : « Ayez suffisamment confiance en vous pour vous laisser examiner et assez de courage pour être francs. Aucun gouvernement ne peut ignorer impunément que, pour lui, obligation de rendre compte équivaut à transparence. » (Rapport Annuel 1993-1994, p. 9) Et voici que, en 2004, pendant que les comités parlementaires, les enquêtes publiques et la GRC s'emploient à démêler l'écheveau des scandales datant de l'époque Chrétien, il apparaît évident que le défi lancé par M. Grace est tombé dans l'oreille d'un sourd. En fait, le gouvernement Chrétien a déployé des efforts exceptionnels, soutenus, auprès des tribunaux, et par son refus de lui accorder des fonds suffisants, dans le but de miner l'efficacité du Commissariat à l'information. Nous y reviendrons.

On a encore cette impression de « déjà-vu » lorsqu'on évoque la plate-forme électorale du Parti libéral de 1993, intitulée « Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada » (le Livre rouge, comme on l'appelait alors). Le document qualifiait la notion d'« ouverture » de mot clé du programme libéral et reconnaissait le fait que la population en avait assez des gouvernements qui ne la consultent pas, qui ne tiennent pas compte de son avis ou qui essaient de mener des éléments importants des opérations gouvernementales derrière des portes closes. Rien n'a davantage miné le droit d'accès, au cours des vingt dernières années, que le mépris montré à l'égard de celui-ci par deux premiers ministres ayant longtemps exercé le pouvoir. Leur exemple destructeur s'est répandu comme un cancer dans les cabinets des premiers ministres successifs, au Bureau du Conseil privé et dans les hautes sphères gouvernementales. Pendant vingt ans, les Canadiens et Canadiennes à la recherche d'information – particulièrement au sujet de toute question que le gouvernement considérait comme « délicate » – se sont heurté à un mur d'obstruction, de tracasseries et d'atermoiements. Récemment, M. Charles Guité a témoigné sous serment, devant le Comité des comptes publics, qu'on ne tenait pas de dossiers sur les commandites afin de contourner la *Loi sur l'accès à l'information*.

À son credit, le Premier ministre Martin a commence à faire échec à la mentalité qui prévaut en haut lieu voulant que la *Loi sur l'accès à l'information* est un embêtement et que la transparence est une chose à éviter, même si le prix à payer est l'abandon de l'obligation professionnelle consistant en la tenue de dossiers complets. Il a indiqué sans détour que la fin ne justifie pas les moyens, que la tenue de dossiers dans les règles est essentielle pour une bonne gouvernance et que les politiciens et les fonctionnaires devraient faire montre de transparence dans la conduite des affaires publiques.

Il est vrai que les enquêtes menées par le Commissaire à l'information (voire, les études internes de l'administration fédérale) montrent que les ministères, souvent, ne cherchent pas loin les raisons pour justifier le secret, tant et aussi longtemps qu'aucune plainte n'est déposée. Les ministères, souvent, ne prennent pas au sérieux leur obligation de respecter une approche en deux volets avant l'application des exceptions discrétionnaires. Trop souvent, les ministères se contentent de répondre à cette seule question : « Peut-on refuser la communication des documents demandés? ». Le nouveau Premier ministre l'a dit clairement – tout comme les dispositions législatives relatives à l'accès à l'information – : les fonctionnaires devraient également se demander : « Et même si on peut refuser la communication, pour quelles raisons les documents devraient-ils rester secrets? ». Ce qui m'apparaît encore plus troublant, c'est le fait que trop de hauts fonctionnaires (élus et nommés) évitent

sciemment de rendre des comptes au public en s'assurant qu'il n'y a pas de trace écrite des décisions prises ou des fonds accordés.

Pour qu'un nouveau gouvernement réussisse l'implantation d'une culture de la transparence, il devra dissiper les idées fausses que les hauts fonctionnaires – et d'anciens premiers ministres – tenaient pour vraies et ont répandues. Les idées fausses les plus courantes sont : la population fait un mauvais usage des dispositions législatives; le gouvernement croule sous les demandes de communication; la loi coûte trop cher, et elle empêche la prestation de conseils sans réserves au sujet d'un large éventail d'options.

Peut-être que la mention de certains faits aidera un nouveau Premier ministre à faire la part des idées fausses qui vont probablement se faufiler dans les documents et séances d'information que lui offriront ses collaborateurs et collaboratrices.

Premièrement, les Canadiens et Canadiennes utilisent de façon extrêmement responsable le droit d'accès. Il a fallu dix ans pour que le gouvernement reçoive, en tout, le nombre de demandes de communication (50 000) qu'il prévoyait de recevoir pendant la première année d'application de la Loi. À l'heure actuelle, tous les ministères et organismes fédéraux reçoivent moins de la moitié du nombre de demandes de communication qui avait été prévu pour chaque année. En 2002-2003, l'administration fédérale avait reçu quelque 23 000 demandes de communication.

Deuxièmement, les Canadiens et Canadiennes présentent des demandes ciblées, visant un petit nombre de documents. Une étude menée en 2002 révèle que 80 % de toutes les demandes de communication se soldent par la communication de moins de 100 pages. Seulement 1 % des demandes de communication concernaient plus de 1 000 pages de documents. De plus, 90 % des demandeurs font moins de sept demandes de communication par année – la majorité ne présentant qu'une seule demande. En fait, seulement 35 % des demandeurs font plus d'une demande par année.

Troisièmement, moins de 10 % des demandes font l'objet d'une plainte au Commissaire à l'information, – et le coût total du régime – y compris le Commissariat – représente moins d'un dollar par année par Canadien.

Malgré cette manifestation remarquable de modération de la part des utilisateurs, un récent rapport établi par des dirigeants gouvernementaux proposait de rendre le recours à la *Loi sur l'accès à l'information* plus difficile, plus dispendieux et plus lent et d'assujettir davantage celui-ci à un contrôle gouvernemental. Décidément, la résistance à la transparence n'a pas de limite!

Il ne nous reste qu'à espérer et qu'à exhorter un nouveau gouvernement à ne tenir aucun compte des légendes intéressées qui circulent parmi les bureaucrates et à rejeter les initiatives proposées par ceux-ci afin de pénaliser une communauté d'utilisateurs qui, comme le montrent clairement les statistiques, fait preuve de modération et de responsabilité.

L'idée reçue voulant que la *Loi sur l'accès à l'information* retire aux fonctionnaires leur capacité de fournir des conseils de nature privée aux ministres est la plus répandue et la plus pernicieuse de toutes. Même si elle est dénuée de tout fondement juridique, les responsables gouvernementaux s'en servent pour justifier un recours accru aux séances d'information, la disparition croissante des ordres du jour et comptes rendus de réunion et l'élargissement de la zone officielle de secret derrière laquelle s'abritent les responsables gouvernementaux.

En fait, la *Loi sur l'accès à l'information* protège désormais très efficacement le caractère confidentiel des avis ou recommandations élaborés par des fonctionnaires à l'intention de ministres. L'exception en question, qui figure à l'article 21 de la Loi, arrive troisième dans les statistiques tenues sur la fréquence d'utilisation des treize exceptions de la Loi permettant de refuser la communication des documents. Elle a fait l'objet de contestations judiciaires, et la Section d'appel de la Cour fédérale a rendu des décisions confirmant ses qualités péremptoires. La Loi reconnaît que la franchise est essentielle entre les fonctionnaires et les ministres, ce qu'elle soutient en tant qu'élément de la responsabilité ministérielle, qui s'inscrit dans le régime de démocratie parlementaire britannique.

Pourtant, malgré la clarté des dispositions législatives à cet égard, et malgré le fait que les avis et recommandations sont rarement communiqués (et, le cas échéant, seulement lorsque les ministres veulent rendre cette information publique), cette idée reçue a la vie dure. Le professeur Donald Savoie, universitaire reconnu, auteur et conseiller du premier ministre Martin, a accordé une entrevue à la radio le 1er mars 2004 au cours de laquelle il a prétendu qu'il était beaucoup plus difficile pour les sous-ministres de dire la vérité à leurs supérieurs dans le contexte de notre régime d'accès à l'information. Il a ajouté que, avant l'avènement de la *Loi sur l'accès à l'information*, les avis fournis aux ministres étaient de nature privée, tandis qu'ils sont désormais de nature publique. Le professeur Savoie peut avoir raison quand il dit que les fonctionnaires trouvent de plus en plus difficile de dire la vérité à leurs supérieurs, mais il a tout faux quand il affirme que c'est parce que les dispositions législatives sur l'accès à l'information ont fait disparaître une zone de secret entre les ministres et les hauts fonctionnaires.

Réaliser des progrès à l'égard des éléments de base

Le président du Conseil du Trésor est le ministre responsable de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* dans l'administration fédérale. Au cours de l'année visée par le présent rapport, le centre décisionnel de l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a été intégré au centre décisionnel de l'information, sous l'égide de la Direction du dirigeant principal de l'information.

Cette intégration représente une mesure positive, s'inscrivant dans la foulée de l'approbation, par le Conseil du Trésor, d'une nouvelle politique sur la gestion de l'information gouvernementale. Le SCT a ainsi reconnu le lien essentiel entre des droits efficaces relatifs à l'information (c.-à-d. le droit d'accès et le droit à la protection de sa vie privée) et une gestion efficace des dossiers. L'un des principaux principes sur lesquels repose la Politique sur la gestion de l'information gouvernementale du SCT est l'obligation pour les fonctionnaires de créer des documents pour étayer les décisions et les processus décisionnels pendant toute l'évolution des politiques, des programmes et de la prestation des services.

Le SCT a également montré la voie dans la mise en œuvre de la Politique en communiquant de façon proactive, sur les sites Internet, des renseignements relatifs aux frais de déplacement et d'accueil engagés par les hauts fonctionnaires. Il examine également la possibilité de rendre d'autres catégories d'information disponibles de manière proactive, comme les données sur les contrats, les subventions et les contributions. Ce sont là des initiatives positives. Cependant, le SCT hésite encore à permettre la consultation en direct de sa base de données sur les demandes de communication dont se servent les organismes centraux pour surveiller et coordonner les réponses aux demandes. Le système CDAI (coordination des demandes d'accès à l'information) est techniquement prêt à être consulté en direct, mais le SCT continue d'hésiter à « ouvrir les vannes ». Si les hauts fonctionnaires de toute l'administration fédérale ont la capacité, grâce au système CDAI, de savoir quelles demandes de communication sont présentées, pourquoi pas alors les membres du public? D'après la plus récente information fournie par le SCT à ce sujet, la question serait à l'étude jusqu'en juin 2004.

Bien des efforts positifs sont en cours au SCT et ailleurs dans l'administration fédérale pour déterminer l'étendue du déficit en matière de gestion de l'information et relever les pratiques idéales, les outils de vérification, les compétences, la formation et les ressources nécessaires pour combler le « déficit » en question. La somme de quelque six millions de dollars en deux ans a déjà été réservée pour une mise en œuvre accélérée de la Politique sur la gestion de l'information gouvernementale. Les représentants de 18 ministères et organismes

prennent part à l' « Initiative de leadership en gestion de l'information », laquelle vise à conserver la priorité aux efforts destinés à combler le déficit en matière de gestion de l'information.

Pour un commissaire à l'information, tous ces éléments donnent des raisons d'espérer. Le ministre responsable du droit d'accès comprend la nécessité de concentrer les efforts sur l'infrastructure, les compétences et la formation en matière d'information. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une sphère d'intervention « porteuse » qui procure aux ministres une couverture médiatique positive ou la reconnaissance du public, cela n'en est pas moins des activités essentielles à une bonne gouvernance : la prise de décisions judicieuses et la responsabilisation grâce à la transparence. Toutes nos félicitations au ministre, Reg Alcock, et à la ministre sortante, Lucienne Robillard, pour avoir relevé leurs manches et s'être attaqué aux éléments fondamentaux!

La Cour fédérale tranche

Comme on l'a décrit dans les rapports annuels antérieurs, le gouvernement Chrétien, pendant les quatre dernières années, a présenté quelques 27 requêtes à la Cour fédérale contre le Commissaire à l'information, requêtes visant à restreindre les pouvoirs d'enquête de celui-ci. Ces quelques 27 requêtes peuvent être regroupées dans sept catégories de requêtes visant à :

1) éliminer les pouvoirs du Commissaire de consulter les documents conservés dans les cabinets des ministres pendant ses enquêtes;

2) éliminer les pouvoirs du Commissaire de citer à comparaître les ministres et les membres du personnel de ministres pendant ses enquêtes;

3) éliminer le pouvoir du Commissaire de consulter des documents que le gouvernement prétend être assujettis au secret qui lie un avocat à son client, à moins que le Commissaire ne puisse faire la preuve qu'un tel accès est « absolument nécessaire »;

4) éliminer les pouvoirs du Commissaire de demander à des témoins du gouvernement de donner un avis sur des politiques gouvernementales;

5) éliminer les pouvoirs du Commissaire de faire et de conserver des copies (jusqu'à la fin de l'enquête ou de la poursuite judiciaire s'y rattachant) de documents qui lui ont été fournis par le gouvernement dans le cadre d'enquêtes;

6) éliminer le pouvoir du Commissaire d'imposer des ordonnances de non-divulgation à l'intention des témoins qui sont interrogés pendant des enquêtes;

7) éliminer le pouvoir du Commissaire de mener à bien une enquête avant que la question faisant l'objet de l'enquête puisse être déférée à un tribunal pour décision. Dans ce cas, le gouvernement avait demandé à la Cour de statuer que les documents conservés dans les cabinets des ministres ne sont pas assujettis au droit d'accès.

Quelque quatre années de diverses procédures se sont écoulées avant que la Section de première instance de la Cour fédérale ait pu rendre un jugement sur le fond. Six juges de la Section de première instance, six juges de la Cour d'appel et trois juges de la Cour suprême du Canada ont traité des questions de procédure. Plus récemment, le 25 mars 2004, la juge Dawson de la Section de première instance a rendu une décision de 179 pages quant au fond sur les cinq dernières questions en litige, c.-à-d. les éléments 3 à 7 plus haut. Les éléments 1 et 2 ont été tranchés antérieurement, en faveur du Commissaire. Autrement dit, le gouvernement ne peut pas empêcher le Commissaire de consulter les documents conservés au cabinet du premier ministre ou de ministres et ne peut pas empêcher le Commissaire d'obliger les ministres ou le personnel des ministres à fournir un témoignage oral.

Pour ce qui est des éléments 3 à 7, la juge Dawson a conclu ce qui suit :

3) Droit d'accès à des documents assujettis au secret qui lie un avocat à son client

Le gouvernement avait demandé à la Cour de statuer que le Commissaire à l'information peut obliger la production de documents qui sont assujettis au secret qui lie un avocat à son client seulement s'il peut faire la preuve que l'accès aux documents est « absolument nécessaire » à l'enquête connexe. La juge Dawson a fondé sa décision sur un examen de l'objet de la Loi, du rôle du Commissaire et de la formulation du paragraphe 36(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Selon l'objet de la Loi, les décisions quant à la communication sont susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. La juge Dawson a conclu que le critère de l' « absolue nécessité » aurait pour effet de restreindre considérablement la capacité du Commissaire de mener son enquête et un recours indépendant.

En ce qui concerne le rôle du Commissaire, la Cour a noté que celui-ci est assujetti à une très forte obligation statutaire de respect du caractère confidentiel et n'a aucun pouvoir d'ordonner la communication de documents gouvernementaux. Toujours selon la Cour, le secret qui lie un avocat à son client n'est pas rompu lorsque des documents sont fournis au Commissaire. Pour cette deuxième raison, la juge Dawson a rejeté le critère de l' « absolue nécessité ».

Enfin, la Cour s'est penchée sur la formulation du paragraphe 36(2), selon lequel le Commissaire doit avoir accès à tous les documents dont il a besoin « nonobstant toute autre loi fédérale et toute immunité reconnue par le droit de la preuve ». La juge Dawson a conclu que le fait d'imposer le critère de l' « absolue nécessité » par rapport à cette formulation très claire serait contraire à l'intention du Parlement.

4) Bien-fondé des questions

Le gouvernement avait demandé à la Cour d'établir si le Commissaire avait outrepassé ses pouvoirs lorsque des questions avaient été posées à Jean Pelletier et l'honorable Art Eggleton, sollicitant leur avis sur un sujet et, dans un cas, les invitant à faire des commentaires sur l'avis d'un autre témoin.

La juge Dawson a refusé d'attaquer les questions (les témoins ont répondu à certaines et certaines autres ont été retirées), vu l'absence d'allégations à l'effet que les questions outrepassaient la compétence du Commissaire ou avaient été posées dans un but n'ayant aucun rapport avec l'enquête. De plus, étant donné que l'objection aux questions reposait sur la « pertinence », c.-à-d. une décision relative à la preuve qui ne devrait être contestée qu'à la fin d'une enquête lorsque l'on peut déterminer si le jugement est fondé sur des preuves irrecevables. La juge Dawson a résumé en ces termes son rejet de la requête du gouvernement à cet égard : « [traduction] Je ne vois aucune raison liée à l'intérêt public qui justifie qu'on accède aux demandes faites dans ces requêtes ». (par. 324)

5) Pouvoir de faire des copies

Le gouvernement avait demandé à la Cour de statuer que le Commissaire n'avait pas le droit de faire des copies des documents qu'il avait obtenus pendant ses enquêtes. De l'avis du gouvernement, le Commissaire ne peut garder les documents au-delà des dix jours suivant la demande faite par le gouvernement que ceux-ci soient renvoyés.

La juge Dawson a interprété la disposition énoncée au paragraphe 36(5) de la Loi (obligeant le Commissaire à renvoyer les documents dans les dix jours suivant la requête présentée à cette fin) comme ne s'appliquant qu'aux documents originaux. Elle a conclu que la disposition n'empêchait pas le Commissaire de faire et de conserver des copies de documents pour faciliter ses enquêtes. La juge Dawson a formulé son jugement à cet égard en ces termes :

> [Traduction] « ...compte tenu de l'efficacité et des avantages découlant du fait de permettre la photocopie des documents, je suis convaincue que le pouvoir de photocopier les documents est nécessaire à des fins pratiques, pour que le Commissaire puisse s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la Loi ». (par. 280)

6) Ordonnances de non-divulgation

Dans le cadre de ses enquêtes, le Commissaire émet parfois des ordonnances de non-divulgation à l'intention de l'avocat de la Couronne (dans le but de s'assurer que celui-ci est au service du témoin seulement et non pas de l'employeur du témoin) et des témoins (pour éviter la corruption de la preuve, pour protéger le caractère confidentiel de la preuve, pour protéger les témoins contre les influences indues et les représailles, pour protéger l'intégrité et le caractère confidentiel de l'enquête). Le gouvernement ne contestait pas le pouvoir du Commissaire d'émettre ces ordonnances à l'intention des avocats, mais bien à l'intention des témoins, soutenant que ces ordonnances constituent une limite déraisonnable imposée à la liberté d'expression des témoins prévue dans la *Charte*.

La juge Dawson a souligné que, en vertu de l'article 35 de la *Loi sur l'accès à l'information*, les enquêtes du Commissaire sont secrètes. Elle a conclu que l'expression « secrète » avait ici le même sens qu' « à huis clos » et que ces expressions pouvaient imposer diverses obligations aux témoins. Elle a toutefois conclu que ces expressions n'allaient pas jusqu'à constituer (traduction) « un régime général qui empêche une personne de communiquer pour toujours toute information concernant son témoignage et sa comparution devant le commissaire ». (par. 154) Selon la juge Dawson, un régime général de ce genre constituerait une entrave déraisonnable au droit à la liberté d'expression prévu à l'alinéa 2b) de la *Charte*.

Cependant, la juge Dawson a également indiqué que le Parlement, à l'article 34 de la Loi, avait conféré au Commissaire un pouvoir discrétionnaire pratiquement illimité pour déterminer la procédure à suivre dans l'exercice de ses fonctions et responsabilités. À son avis, ce vaste pouvoir discrétionnaire autorise le Commissaire à déterminer, dans les circonstances, que tel ou tel type d'ordonnance de non-divulgation doit être imposée à un témoin. La juge Dawson a trouvé que l'imposition d'une ordonnance de non-divulgation représentait une mesure que le Commissaire peut prendre dans l'exercice du pouvoir, qui lui est conféré à l'alinéa 36(1)a), d'obliger une personne à témoigner. Comme elle l'a elle-même écrit : [traduction] « …les ordonnances de non-divulgation constituent un outil procédural servant à assurer la conduite d'une enquête juste et raisonnable à l'égard du droit d'accès ». (par. 182) Elle a également indiqué :

> [Traduction] « …les objectifs visés (par les ordonnances de non-divulgation) ont trait à des préoccupations pressantes et considérables dans une société libre et démocratique. J'en conclus que les objectifs (des ordonnances de non-divulgation) sont suffisamment importants pour justifier, dans certaines circonstances, que l'on déroge à la liberté d'expression prévue par la Constitution ». (par. 209)

Si la Cour a jugé que le Commissaire avait le pouvoir d'émettre des ordonnances de non-divulgation, elle a aussi tranché que les ordonnances émises dans ce cas étaient trop vastes. La juge Dawson a signalé que les ordonnances :

1) ne portaient pas de date d'expiration précise;

2) n'indiquaient pas clairement qu'elles ne couvraient que les questions posées, les réponses fournies et les pièces montrées.

Cependant, le tribunal a refusé de casser immédiatement les ordonnances de non-divulgation du fait de leur trop vaste portée, soulignant qu'il ne savait pas en quoi consistait le plan d'enquête du Commissaire, quels témoins celui-ci devrait rappeler, quels autres témoins devraient comparaître, ou quelles contradictions, s'il y a lieu, avaient été relevées dans les témoignages donnés à ce jour. La juge Dawson a plutôt estimé :

> [Traduction] « À mon avis, l'intérêt public visant à préserver l'intégrité des enquêtes du Commissaire justifie l'émission d'une ordonnance révoquant les ordonnances de non-divulgation, mais à la condition que l'application de cette ordonnance soit suspendue pour une période de 30 jours à partir de la date où sont rendues les présents motifs. Cette date pourrait être prolongée par le tribunal en réponse à une requête en bonne et due forme présentée par le Commissaire. La suspension vise à permettre au Commissaire de réfléchir à la nécessité des ordonnances de non-divulgation et, si celles-ci sont toujours nécessaires, d'émettre des ordonnances dont la portée n'est pas trop large et dont la nécessité est prouvée ». (par. 244)

7) Les documents conservés dans les cabinets des ministres sont-ils assujettis au droit d'accès?

Voilà, aux yeux du gouvernement, l'élément central de sa contestation de la compétence du Commissaire. Le gouvernement demandait à la Cour de conclure que les documents conservés aux cabinets du premier ministre et des ministres ne constituent pas des documents relevant des ministères que dirigent ces responsables gouvernementaux. Le gouvernement soutenait que la Cour ne devrait pas attendre les conclusions de l'enquête du Commissaire sur cette question avant de rendre une décision. Autrement dit, le gouvernement estimait qu'il pouvait éviter la rigueur des enquêtes du Commissaire en demandant au tribunal de rendre un jugement anticipé à l'égard de la question sur laquelle se penchait le Commissaire.

La juge Dawson a rejeté la requête du gouvernement, soulignant que la question de l'« appartenance » des documents » ne doit pas être tranchée seulement en fonction de l' « emplacement géographique » des documents. Elle a plutôt conclu que la question relevait tant des faits que du droit et, entre

autres éléments à considérer, il fallait tenir compte du contenu des documents eux-mêmes (en l'occurrence, les emplois du temps de ministres et du premier ministre et les notes des réunions du Comité M5, qui se compose des plus hauts responsables du ministère de la Défense nationale). La juge Dawson a signalé que le gouvernement n'avait déposé aucun de ces documents auprès du tribunal.

La juge Dawson a également conclu que le fait d'accéder à la requête du gouvernement contreviendrait au régime prévu par la *Loi sur l'accès à l'information*. Particulièrement, elle a jugé qu'il incombait au Commissaire de rendre la décision initiale concernant les questions de compétence, comme celle de l'« appartenance » des documents. En vertu du régime prévu par la Loi, le Commissaire ne peut faire que des recommandations; par conséquent, la juge Dawson a jugé que le gouvernement ne risquait rien en permettant au Commissaire de terminer son travail et en laissant la question de l'« appartenance » des documents se poser au tribunal, le cas échéant, selon le cheminement prévu aux articles 41 et 42 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Sur ce dernier point, la juge Dawson a réitéré que les jugements anticipés comme celui demandé par le gouvernement dans ce cas auraient pour effet, si ceux-ci étaient rendus, de priver le gouvernement, les plaignants et les tribunaux des enquêtes et des conclusions du Commissaire.

Prochaines étapes

Comme l'a indiqué la juge Dawson, le Commissaire à l'information a émis de nouvelles ordonnances de non-divulgation à l'intention des témoins, lesquelles viendront à expiration à l'issue des enquêtes s'y rattachant et ne couvriront que les questions posées, les réponses fournies et les pièces montrées. Pour sa part, le gouvernement a fait appel de la partie du jugement concernant le pouvoir du Commissaire d'obliger la production de documents que le gouvernement prétend être assujettis au secret qui lie un avocat à son client. Il a de plus intenté une autre procédure à la cour afin de casser les nouvelles ordonnances de non-divulgation émises par le Commissaire.

CHAPITRE II
LES DÉLAIS DANS LE SYSTÈME – FICHES DE RENDEMENTS

À nouveau, au cours de la période visée par la présent rapport, le Commissariat a suivi le rendement de ministères dans le respect des délais de traitement prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. On a constaté qu'une tendance positive s'est maintenue à l'égard de la réduction du nombre de plaintes concernant les retards que les demandeurs ont adressées au Commissaire à l'information. L'an dernier, 20,6 p. 100 des plaintes avaient trait aux retards, et cette année, le pourcentage est passé à 14,6.

Cependant, quand on examine le rendement individuel des ministères dans le respect des délais de traitement, les résultats sont partagés —certains s'en tirent très bien, d'autres, très mal, et un bon nombre sont « dans le milieu ».

Au cours de l'exercice visé par le présent rapport, on a établi une fiche de rendement ou mis à jour les fiches existantes pour douze institutions fédérales. Comme par le passé, la note obtenue dépendait du pourcentage de demandes de communication reçues auxquelles les institutions n'avaient pas répondu dans les délais prévus par la Loi (c.-à-d. dans les 30 jours ou tout délai prorogé conformément aux dispositions de la Loi). La Loi considère les réponses tardives comme des « présomptions de refus ». Voici l'échelle de notation dont on s'est servi :

% de refus présumés	Commentaire	Classement
0-5 pour cent	Conformité idéale	A
5-10 pour cent	Conformité substantielle	B
10-15 pour cent	Conformité limite	C
15-20 pour cent	Conformité inférieure à la norme	D
Plus de 20 pour cent	Alerte rouge	F

Les résultats obtenus par les douze institutions examinées cette année (au cours de la période du 1er avril au 30 novembre 2003) sont énoncés au moyen de ce barème au Tableau 1.

Tableau 1 – Ratio nouvelles demandes/refus présumés, du 1er avril au 30 novembre 2003

Ministère	% de refus présumés	Classement
Agence du revenu du Canada	6.4%	B
Citoyenneté et Immigration Canada	15.4%	D
Service correctionnel Canada	3.2%	A
Pêches et Océans Canada	1.9%	A
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	17.0%	D
Santé Canada	5.4%	B
Développement des ressources humaines Canada	39.2%	F
Industrie Canada	25.0%	F
Ministère de la Défense nationale	6.3%	B
Bureau du Conseil privé	3.8%	A
Travaux publics et Services gouvernementaux	14.6%	C
Transports Canada	17.2%	D

Tableau 2 – Ratio nouvelles demandes/refus présumés

Ministère	Classement pour la période du 1er avril 2002 au 31 mars 2003	Classement pour la période du 1er avril au 30 novembre 2003
Agence du revenu du Canada	B	B
Citoyenneté et Immigration Canada	A	D
Service correctionnel Canada	F	A
Pêches et Océans Canada	A	A
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	C	D
Santé Canada	B	B
Développement des ressources humaines Canada	F	F
Industrie Canada	-	F
Ministère de la Défense nationale	C	B
Bureau du Conseil privé	F	A
Travaux publics et Services gouvernementaux	F	C
Transports Canada	F	D

Comme le montre le Tableau 2, cinq institutions fédérales ont amélioré leur rendement au cours de l'exercice écoulé, quatre n'ont enregistré aucun changement et deux ont reçu une note inférieure à celle de l'année précédente. L'institution examinée pour la première fois, en l'occurrence Industrie Canada, n'a pas obtenu la note de passage. Le Bureau du Conseil privé et le Solliciteur général ont droit à nos félicitations pour, après avoir obtenu un « F » l'année dernière, s'être méritées un « A » cette année. Citoyenneté et Immigration Canada et Développement des ressources humaines Canada représentent toutefois une source de préoccupation, la première pour avoir reçu la note « D » cette année après avoir obtenu « A » l'année dernière, et la dernière, pour n'avoir enregistré aucune amélioration par rapport à la mauvaise note obtenue l'année dernière.

L'Agence des douanes et du revenu du Canada et la Défense nationale ont fait du « sur-place » au cours des deux dernières années, conservant la note « B », et devraient s'efforcer d'atteindre la catégorie du respect idéal des délais. Pêches et Océans Canada a fait montre de la capacité remarquable de mériter un « A » pour chacune des deux années précédentes; cette institution mérite une mention honorable et le respect des Canadiens et des Canadiennes pour sa volonté de respecter l'obligation imposée par la Loi de répondre aux demandes de communication dans les délais.

Tableau 3 – du 1er avril au 30 novembre

	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
ADRC	F	F	C	B	A	B
CIC	F	F	D	C	A	D
SCC	-	-	-	-	F	A
P&O	-	-	F	F	A	A
MAECI	F	F	F	D	B	D
Santé Can	F	A	-	-	A	B
DRHC	-	A	-	-	D	F
IC	-	-	-	-	-	F
DN	F	F	D	C	B	B
BCP	F	A	-	-	D	A
TPSGC	-	-	-	-	F	C
TC	-	F	F	C	D	D

Le Tableau 3 montre à quel point il est difficile de maintenir un rendement constamment élevé dans le respect des délais de traitement. Par exemple, il ne devrait pas y avoir d'écarts aussi considérables dans les résultats présentés par le Bureau du Conseil privé. Industrie Canada a été évaluée pour la première fois cette année; cette institution a bien des progrès à réaliser, et la nouvelle ministre de l'Industrie s'est personnellement engagée auprès du Commissaire à ce que son ministère améliore son piètre rendement dans le respect des délais de traitement. Le Commissariat continuera à suivre les progrès en espérant avoir de meilleures nouvelles à annoncer l'an prochain.

Les institutions qui suscitent le plus de préoccupations, quand on examine leur rendement depuis 1998-1999, sont Citoyenneté et Immigration (qui n'a offert un rendement acceptable une année seulement), Affaires étrangères et Commerce international Canada (piètre rendement, seulement une note au dessus d'un « D »), DRHC (deux mauvaises notes d'affilée) et Transports Canada (des notes constamment basses ou carrément mauvaises). Ces institutions seront invitées à fournir un plan de travail détaillé exposant les mesures prévues en vue de l'obtention de la note « A » d'ici l'année prochaine.

Les examens qui ont été menés cette année montrent, encore une fois, qu'il existe cinq causes principales de retard dans le système d'accès à l'information :

- Lenteur dans l'extraction des documents, attribuable à une mauvaise gestion des dossiers et à un manque de personnel;
- Piètre coordination des consultations avec les tiers et les autres institutions fédérales;
- Insuffisance des ressources et de la formation;
- Trop grande hiérarchisation des processus d'approbation, y compris trop d'hésitations devant les demandes jugées délicates au plan politique et de trop fréquents « goulets d'étranglement » dans les cabinets des ministres;
- Mauvaises communications avec les demandeurs quand il s'agit de faire clarifier les demandes ou restreindre la portée de celles-ci.

Un bon nombre d'institutions ont réglé leurs problèmes de respect des délais, et toutes savent ce qu'il faut faire à cet égard. Aucune des solutions n'est épouvantablement complexe ou dispendieuse, et les institutions ont accès à toute une mine d'expérience pratique pour les guider dans leurs démarches à cette fin. Donc, les institutions au sein desquelles les retards persistent n'ont tout simplement pas montré la volonté et la direction éclairée voulues au niveau des cadres pour améliorer leur rendement.

Le texte intégral des douze examens menés cette année figure au Chapitre VII.

CHAPITRE III
ENQUÊTES ET EXAMENS

Statistiques sur la charge de travail

Au cours de l'année visée par le présent rapport (2003-2004), 1 338 plaintes contre des institutions fédérales ont été adressées au Commissaire et 970 enquêtes ont été réglées (voir le Tableau 1). Le Tableau 1B illustre que 14,5 p. 100 des plaintes avaient trait à des retards, comparativement à 20,6 p. 100 l'année précédente. Cette diminution du nombre de plaintes concernant les retards reflète une amélioration générale du rendement de l'administration fédérale dans le respect des délais de traitement. Outre les plaintes reçues cette année, le Commissariat a traité plus de 3 000 demandes de renseignements.

Le tableau 2 montre les conclusions de 970 enquêtes terminées. Plus de 99 p. 100 des cas qui n'ont pas été abandonnés (retirés) ou rejetés ont été réglés sans recours aux tribunaux. Les huit plaintes qui n'ont pas été réglées ne portaient que sur trois questions : le secret professionnel, les documents relatifs au recensement de 1911 et les frais judiciaires. On décrit au chapitre V les litiges auxquels ces plaintes ont donné lieu.

Comme le démontre le Tableau 3, en général, la durée moyenne des enquêtes est passée de 5,42 mois l'an dernier à 5,57. Le Tableau 3A fait état de l'effet que le pourcentage croissant des plaintes considérées comme plus difficiles et plus complexes a sur la durée des enquêtes. Ces données révèlent toutefois un problème grandissant lié au temps d'exécution, tant pour les dossiers simples que pour les dossiers complexes.

Le Tableau 1 nous rappelle qu'il reste un nombre inquiétant d'enquêtes en cours. L'arriéré, qui l'an dernier correspondait à 657, atteint cette année 1 025. De ce nombre, 728 enquêtes sont en cours depuis un certain temps, nous indiquant qu'il s'agit d'un arriéré, par comparaison à 365 l'an dernier. Les graves contraintes en matière de ressources nous ont empêché de maintenir les modestes progrès réalisés l'an dernier au chapitre des délais d'exécution et de la diminution de l'arriéré. Comme on l'explique aux pages 80 à 81, la capacité du Commissariat de mener des enquêtes complètes dans les délais et de demeurer un chien de garde efficace du système d'accès à l'information est véritablement menacée aujourd'hui. Ce Commissariat accepte que les institutions publiques fassent un usage prudent et mesuré des deniers publics, mais l'anorexie financière dont il fait l'expérience actuellement prive le public d'un important droit démocratique.

Le Tableau 4 illustre la répartition des plaintes réglées, portées contre 56 institutions fédérales. Environ 62 p. 100 de toutes les plaintes concernaient dix institutions seulement. Cela correspond aux demandes d'accès adressées à l'ensemble de l'administration fédérale : la plus grande partie des demandes s'adresse à quelques institutions seulement.

Parmi les plaintes réglées pendant le présent exercice, les 10 institutions en ayant reçu le plus grand nombre sont :

1. Agence du revenu Canada	84
2. Défense nationale	68
3. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	64
4. Transports Canada	63
5. Justice Canada	62
6. Archives nationales du Canada	60
7. Citoyenneté et immigration Canada	57
8. Affaires étrangères et Commerce international	55
9. Gendarmerie royale du Canada	47
10. Bureau du Conseil privé	46

Il ne faut pas conclure que les institutions énumérées ici s'acquittent mal de leurs obligations. Pour mieux évaluer leur « rendement », il convient de comparer, pour chaque institution, le nombre de plaintes jugées fondées et le nombre de plaintes sans fondement.

Si l'on devait cependant énumérer les 10 institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes qui ont été jugées fondées par le Commissaire au cours du présent exercice (qu'elles aient été réglées ou bien fondées), voici ce que l'on obtiendrait :

1. Agence du revenu Canada	63 des 84
2. Transports Canada	55 des 63
3. Défense nationale	55 des 68
4. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	48 des 64

5. Justice Canada	47 des 62
6. Affaires étrangères et Commerce international	45 des 55
7. Citoyenneté et immigration Canada	41 des 57
8. Archives nationales du Canada	41 des 60
9. Gendarmerie royale du Canada	33 des 47
10. Industrie Canada	30 des 40

Normes de qualité de service

Comme il l'avait promis l'année dernière, le Commissaire à l'information a fixé des échéances pour les activités d'enquête afin de clore les enquêtes dans des délais fixes « normalisés ». Ces normes créent des exigences tant pour les enquêteurs que pour le personnel de l'AIPRP. Elles sont décrites en détail dans le Rapport annuel 2002-2003 du Commissariat, aux pages 60 à 64.

Il est difficile d'en évaluer l'efficacité dans un contexte où les ressources sont insuffisantes et après seulement une année de fonctionnement, au cours de laquelle un nombre considérable d'enquêtes ont été amorcées avant la mise en place de ces normes. Les résultats préliminaires sont toutefois encourageants et indiquent une réduction réelle du temps que consacrent les enquêteurs à leur travail d'enquête peu importe le type de plainte traitée.

Le Commissaire est reconnaissant aux enquêteurs et aux fonctionnaires de l'AIPRP au sein des ministères d'avoir fait un effort de bonne foi pour satisfaire aux normes de qualité du service malgré un volume de travail énorme.

Tableau 1 ÉTAT DES PLAINTES

	1 avril 2002 au 31 mars 2003	1 avril 2003 au 31 mars 2004
Reportées de l'année précédente	677	657
Reçues durant l'année	986	1338
Complétées durant l'année	1006	970
Reportées à l'année suivante	657	1025

Tableau 1B PLAINTES REÇUES PAR CATÉGORIE

Catégorie	1 avril 2002 au 31 mars 2003		1 avril 2003 au 31 mars 2004	
Refus de divulguer	539	54,7 %	724	54,1 %
Exclusion – article 69	48	4,9 %	127	9,5 %
Retard (présomption de refus)	203	20,6 %	194	14,5 %
Prorogation de délai	96	9,7 %	188	14,0 %
Frais	39	4,0 %	47	3,5 %
Divers	61	6,2 %	58	4,3 %
Total	986	100 %	1338	100 %

Tableau 2 CONCLUSIONS DES PLAINTES du 1er avril 2003 au 31 mars 2004

Catégorie	Réglée	Non-réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL	%
Refus de divulguer	291	8	128	20	447	46,1 %
Exclusion – art. 69	9	-	24	8	41	4,2 %
Retard (présomption de refus)	213	-	7	8	228	23,5 %
Prorogation de délai	126	-	27	-	153	15,8 %
Frais	22	-	18	8	48	4,9 %
Divers	22	-	28	3	53	5,5 %
TOTAL	683	8	232	47	970	100 %
100 %	70,4 %	0,8 %	23,9 %	4,9 %		

Tableau 3 DÉLAI D'EXÉCUTION (EN MOIS)

CATÉGORIE	01.04.2001 – 31.03.2002		01.04.2002 – 31.03.2003		01.04.2003 - 31.03.2004	
	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes
Refus de divulguer	8,58	690	7,17	590	7,36	447
Exclusion – art. 69	-	-	-	-	8,02	41
Retard (présomption de refus)	5,00	349	3,44	164	4,06	228
Prorogation de délai	4,39	78	4,77	125	3,45	153
Frais	3,88	68	4,22	48	5,15	48
Divers	5,97	50	4,37	79	5,10	53
Moyenne	6,84	1235	5,42	1006	5,57	970

Tableau 3A DÉLAI D'EXÉCUTION (EN MOIS)

CATÉGORIE	01.04.2001 – 31.03.2002				01.04.2002 – 31.03.2003				01.04.2003 - 31.03.2004			
	Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile	
	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%
Retard (présomption de refus)	5,00	26	7,36	3	2,99	10	4,73	6	3,63	18	9,37	6
Prorogation de délai	3,91	5	5,06	2	2,96	5	8,61	7	2,47	10	6,18	6
Frais	3,48	5	10,85	1	2,61	2	5,42	3	4,64	3	6,67	1
Divers	4,77	3	7,96	1	2,40	5	8,68	3	3,55	4	12,67	2
Total partiel – Cas administratifs	4,44	38	6,84	6	2,86	22	6,31	19	3,27	34	7,25	15
Refus de divulguer	7,64	47	15,25	8	5,46	45	16,57	13	5,59	34	16,96	13
Exclusion – art. 69	-	-	-	-	-	-	-	-	8,04	4	7,07	0
Total partiel – Cas de refus	7,64	47	15,25	8	5,46	45	16,57	13	6,12	38	16,93	13
Moyenne	6,28	86	12,77	14	4,34	67	8,93	33	4,67	72	10,36	28

Notes : 1. Plainte difficile = les plaintes auxquelles les enquêteurs doivent consacrer plus que deux fois plus de temps qu'en moyenne.
2. Les plaintes de refus prennent en moyenne quatre fois plus de temps à régler que les plaintes administratives.

Tableau 3 DÉLAI D'EXÉCUTION (EN MOIS)

CATÉGORIE	01.04.2001 – 31.03.2002		01.04.2002 – 31.03.2003		01.04.2003 - 31.03.2004	
	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes
Refus de divulguer	8.58	690	7.17	590	7.36	447
Exclusion – art. 69	-	-	-	-	8.02	41
Retard (présomption de refus)	5.00	349	3.44	164	4.06	228
Prorogation de délai	4.39	78	4.77	125	3.45	153
Frais	3.88	68	4.22	48	5.15	48
Divers	5.97	50	4.37	79	6.10	53
Moyenne	6.84	1235	5.42	1006	5.57	970

Tableau 3A DÉLAI D'EXÉCUTION (EN MOIS)

CATÉGORIE	01.04.2001 – 31.03.2002				01.04.2002 – 31.03.2003				01.04.2003 - 31.03.2004			
	Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile	
	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%
Retard (présomption de refus)	5.00	26	7.36	3	2.99	10	4.73	6	3.63	18	9.37	6
Prorogation de délai	3.91	5	5.06	2	2.96	5	8.61	7	2.47	10	6.18	6
Frais	3.48	5	10.85	1	2.61	2	5.42	3	4.64	3	6.67	1
Divers	4.72	3	7.96	1	2.40	5	8.66	3	3.55	4	12.67	2
Total partiel – Cas administratifs	4.44	38	6.84	6	2.86	22	6.31	19	3.27	34	7.25	15
Refus de divulguer	7.64	47	15.25	8	5.46	45	16.57	13	5.59	34	16.96	13
Exclusion – art. 69	-			-	-	-	-		8.04	4	7.07	0
Total partiel – Cas de refus	7.64	47	15.25	8	5.46	45	16.57	13	6.12	38	16.93	13
Moyenne	6.25	86	12.77	14	4.34	67	8.93	33	4.67	72	10.36	28

Tableau 4 RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION (selon les institutions fédérales) du 1er avril 2003 au 31 mars 2004

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Administration portuaire de Belledune	-	-	1	-	1
Affaires étrangères et Commerce international	45	-	9	1	55
Affaires indiennes et du Nord Canada	17	-	2	-	19
Agence canadienne de développement international	3	-	-	2	5
Agence canadienne d'évaluation environnementale	1	-	-	-	1
Agence canadienne d'inspection des aliments	4	-	8	-	12
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	8	-	1	1	10
Agence du revenu du Canada	63	-	19	2	84
Agence Parcs Canada	1	-	-	-	1
Agence spatiale canadienne	4	-	2	-	6
Agriculture et Agro-alimentaire Canada	6	-	2	-	8
Archives nationales du Canada	41	1	16	2	60
Banque de développement du Canada	-	1	1	-	2
Bureau de la sécurité des transports du Canada		1	-	-	1
Bureau de l'Enquêteur correctionnel du Canada	3	-	-	-	3
Bureau du Conseil privé	20	-	21	5	46
Bureau du Surintendant des institutions financières Canada	2	-	1	-	3
Centre canadien des armes à feu	1	-	1	-	2
Citoyenneté et Immigration Canada	41	-	14	2	57
Comité des griefs des Forces canadiennes	2	-	1	-	3
Commission canadienne de sûreté nucléaire	3	-	-	1	4
Commission de la Capitale nationale	2	-	2	-	4
Commission de la Fonction publique du Canada	1	-	1	-	2
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	2	-	-	-	2
Commission nationale des libérations conditionnelles	1	-	-	-	1
Communication Canada	1	-	-	-	1
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1	-	-	-	1
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	1	-	-	-	1
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	1	-	-	-	1
Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat	10	-	4	1	15

Tableau 4 RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION
(selon les institutions fédérales) du 1er avril 2003 au 31 mars 2004

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Aban-donnée	TOTAL
Conseil national de recherches Canada	1	-	-	-	1
Défense nationale	55	-	7	6	68
Développement des ressources humaines Canada	8	-	9	3	20
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	1	-	1	-	2
Environnement Canada	25	1	9	3	38
Finances du Canada, Ministère des	11	-	11	-	22
Gendarmerie royale du Canada	33	-	13	1	47
Industrie Canada	30	-	8	2	40
Justice Canada	43	4	13	2	62
Musée canadien des civilisations	2	-	-	1	3
Office Canada - Terre-neuve des hydrocarbures extracotiers	1	-	-	-	1
Ombudsman pour la Défense nationale et les Forces canadiennes	1	-	-	-	1
Patrimoine canadien	5	-	11	-	16
Pêches et Océans Canada	16	-	8	-	24
Ressources naturelles Canada	4	-	2	1	7
Santé Canada	15	-	4	-	19
Service canadien de renseignement de sécurité	1	-	2	-	3
Service correctionnel Canada	19	-	7	1	27
Société canadienne d'hypothèques et de logement	2	-	1	-	3
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	1	-	-	-	1
Statistique Canada	1	2	1	-	4
Transports Canada	55	-	3	5	63
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	48	-	12	4	64
Tribunal canadien du commerce extérieur	1	-	-	-	1
TOTAL	681	10	231	47	970

Tableau 4 RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION (selon les institutions fédérales) du 1er avril 2003 au 31 mars 2004

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Administration portuaire de Belledune			1		1
Affaires étrangères et Commerce international	45		9	1	55
Affaires indiennes et du Nord Canada	17		2		19
Agence canadienne de développement international	3			2	5
Agence canadienne d'évaluation environnementale	1				1
Agence canadienne d'inspection des aliments	4		8		12
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	8		1	1	10
Agence du revenu du Canada	63		19	2	84
Agence Parcs Canada	1				1
Agence spatiale canadienne	4		2		6
Agriculture et Agro-alimentaire Canada	6		2		8
Archives nationales du Canada	41	1	16	2	60
Banque de développement du Canada		1	1		2
Bureau de la sécurité des transports du Canada		1			1
Bureau de l'Enquêteur correctionnel du Canada	3				3
Bureau du Conseil privé	20		21	5	46
Bureau du Surintendant des institutions financières Canada	2		1		3
Centre canadien des armes à feu	1		1		2
Citoyenneté et Immigration Canada	41		14	2	57
Comité des griefs des Forces canadiennes	2		1		3
Commission canadienne de sûreté nucléaire	3			1	4
Commission de la Capitale nationale	2		2		4
Commission de la Fonction publique du Canada	1		1		2
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	2				2
Commission nationale des libérations conditionnelles	1				1
Communication Canada	1				1
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1				1
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	1				1
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	1				1
Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat	10		4	1	15

Tableau 4 RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION
(selon les institutions fédérales) du 1er avril 2003 au 31 mars 2004

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Conseil national de recherches Canada	1	-	-	-	1
Défense nationale	55	-	7	6	68
Développement des ressources humaines Canada	8	-	9	3	20
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	1	-	1	-	2
Environnement Canada	25	1	9	3	38
Finances du Canada, Ministère des	11	-	11	-	22
Gendarmerie royale du Canada	33	-	13	1	47
Industrie Canada	30	-	8	2	40
Justice Canada	43	4	12	2	62
Musée canadien des civilisations	2	-	-	1	3
Office Canada - Terre-Neuve des hydrocarbures extracotiers	1	-	-	-	1
Ombudsman pour la Défense nationale et les Forces canadiennes	1	-	-	-	1
Patrimoine canadien	5	-	11	-	16
Pêches et Océans Canada	16	-	8	-	24
Ressources naturelles Canada	4	-	2	1	7
Santé Canada	15	-	4	-	19
Service canadien de renseignement de sécurité	1	-	2	-	3
Service correctionnel Canada	19	-	7	1	27
Société canadienne d'hypothèques et de logement	2	-	1	-	3
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	1	-	-	-	1
Statistique Canada	1	2	1	-	4
Transports Canada	55	-	3	5	63
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	48	-	12	4	64
Tribunal canadien du commerce extérieur	1	-	-	-	1
TOTAL	681	10	231	47	970

Tableau 5 RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES (par lieu de résidence des plaignants) 1er avril 2003 au 31 mars 2004

	Reçues	Fermées
Hors du Canada	15	19
Terre-Neuve	22	24
Île du Prince Édouard	8	1
Nouvelle Écosse	36	18
Nouveau Brunswick	8	4
Québec	109	82
Région de la capitale nationale	569	396
Ontario	325	243
Manitoba	44	31
Saskatchewan	25	16
Alberta	52	36
Colombie-britannique	119	94
Yukon	1	0
Territoires du Nord-ouest	4	5
Nunavut	4	1
TOTAL	**1338**	**970**

CHAPITRE IV
RÉSUMÉS DE CAS

1. Combien a été remboursé?

Contexte

En juillet 2000, une citoyenne a demandé à Industrie Canada de l'information sur le rendement du programme Partenariat technologique Canada. Créé en 1996, le programme a pour objet de verser des contributions remboursables aux petites et moyennes entreprises pour favoriser la recherche, le développement et l'innovation. Partenariat technologique fonctionne comme l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest (DEO) et l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec. La demandeuse voulait savoir, entre autres (comme la répartition des contributions selon les circonscriptions), la proportion du 1,6 milliard de dollars versé dans le cadre du programme qui avait été effectivement remboursée. Elle avait adressé des demandes semblables à l'APECA et à DEO.

Le Ministère avait accepté de révéler le montant total des remboursements (il se trouve que moins de 2 % avait été remboursé au cours des cinq années ayant suivi la création du Programme), mais, en décembre 2000, il a refusé de fournir des données ventilées par entreprise. Le gouvernement a fait valoir que la divulgation de renseignements sur les remboursements effectués par les bénéficiaires pourrait inciter la population à porter des jugements erronés sur la compétence en matière de finance ou de gestion de ces entreprises. La demandeuse, de son côté, ne pouvait comprendre pourquoi on avait accordé des prêts à de grandes entreprises comme Pratt & Whitney et Bombardier et estimait que la population devait savoir si ces entreprises avaient remboursé ces prêts. Elle se demandait également pourquoi l'APECA et DEO n'avaient pas hésité à communiquer sur les entreprises des renseignements qu'IC préférait garder secrets.

C'est pourquoi, en mars 2001, elle a adressé une plainte au Commissaire à l'information à ce sujet.

Analyse juridique

Pour justifier son refus de communiquer la répartition des sommes remboursées par entreprise, Industrie Canada a invoqué les alinéas 20(1)b) et c) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Ministère a notamment fait valoir que les renseignements sur les remboursements des entreprises étaient des données commerciales/financières fournies confidentiellement par les entreprises (alinéa 20(1)b)). Par ailleurs, a-t-il ajouté, l'accès à ces données pourrait donner à des entreprises concurrentes une indication de la mesure dans laquelle l'intéressée était prête à commercialiser une nouvelle technologie et, par conséquent, serait préjudiciable à la compétitivité des entreprises bénéficiaires du programme (alinéa 20(1)c)).

Le Commissaire a rejeté l'argument fondé sur l'alinéa 20(1)b) pour deux raisons : premièrement, les données sur le remboursement n'avaient pas été « fournies » par des tiers au gouvernement. Il s'agissait plutôt d'un calcul des comptes débiteurs du Ministère; deuxièmement, rien n'indiquait que le montant du remboursement était un renseignement confidentiel. Le simple fait de soutenir qu'un renseignement est confidentiel ne suffit pas à s'acquitter du fardeau de justifier l'exception prévue à l'alinéa 20(1)b).

Pour ce qui est de l'argument fondé sur l'alinéa 20(1)c), le Commissaire a insisté pour que les entreprises elles-mêmes fournissent des explications détaillées sur la façon dont la communication de renseignements sur leurs remboursements pourrait vraisemblablement compromettre leur compétitivité. Puisque d'autres programmes de contributions fédéraux avaient divulgué des données très semblables sur un bon nombre de ces mêmes entreprises, le Commissaire n'était pas disposé à accepter les affirmations du Ministère concernant les préjudices que cette communication pourrait causer aux entreprises ayant obtenu des prêts.

Ce n'est qu'en avril 2002 qu'Industrie Canada a accepté de consulter tous les tiers. Toutes les entreprises ont accepté de communiquer les renseignements ou n'ont pas invoqué leur droit de s'adresser à la Cour fédérale pour s'opposer à la communication. Par conséquent, en février 2003, Industrie Canada a communiqué à la demandeuse les données sur les montants remboursés par chacune des entreprises qui avaient obtenu des contributions dans le cadre du programme Partenariat technologique.

La demandeuse, comme on pouvait s'y attendre, a trouvé le délai beaucoup trop long entre sa demande initiale (juillet 2000) et la communication des renseignements (février 2003). Elle a cependant exprimé l'avis que cette longue procédure valait la peine, car celle-ci représentait un rappel nécessaire au gouvernement et aux bénéficiaires de contributions que les contribuables demandent et méritent une administration transparente et responsable des programmes de financement.

Leçons tirées de l'expérience

Les garanties relatives à la protection des renseignements commerciaux confidentiels prévues à l'article 20 de la Loi sont à la fois larges et exécutoires. Cela dit, il incombe aux institutions gouvernementales de ne pas refuser la communication de renseignements en vertu de ces dispositions en se bornant à soutenir que ces renseignements sont confidentiels ou que leur divulgation pourrait nuire à la compétitivité de l'entreprise visée. Il faut disposer de preuves, en termes de probabilité, que la communication des renseignements sera préjudiciable ou de preuves tangibles attestant leur caractère confidentiel. Cependant, même lorsque les renseignements sont confidentiels, ils ne peuvent être tenus secrets en vertu de l'alinéa 20(1)b) que si c'est un tiers qui les a fournis au gouvernement. Si ces renseignements sont obtenus dans le cadre d'inspections, de vérifications ou de procédures comptables du gouvernement, l'alinéa 20(1)b) ne peut servir à justifier le refus de communiquer les documents demandés.

Il est regrettable que le principe premier de l'intérêt public formulé au paragraphe 20(6) soit limité et qu'il ne soit pas permis au gouvernement de déterminer l'importance relative, d'une part, de l'intérêt public en matière de transparence et de responsabilité à l'égard des dépenses publiques et, d'autre part, des intérêts de tiers au regard de la compétitivité. C'est une lacune que le Parlement devrait combler par voie de modification législative.

2. Politique contre Loi

Contexte

Un particulier a adressé deux demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* au ministère du Solliciteur général du Canada (SGC) pour obtenir des documents sur deux autres personnes. Le demandeur avait joint à sa demande un formulaire de consentement signé par ces deux autres personnes, autorisant le gouvernement à communiquer au demandeur les renseignements demandés à leur sujet.

Le Solliciteur général a refusé de donner suite à ces demandes. Il les a renvoyées au requérant avec l'explication suivante : « [traduction] La politique du Ministère prévoit que les personnes qui désirent avoir accès aux renseignements personnels les concernant présentent leur propre demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. » Le Ministère a donc refusé d'accéder aux demandes du demandeur, mais n'a pas non plus informé celui-ci de son droit d'adresser une plainte au Commissaire à l'information. Le demandeur connaissait cependant ses droits et a porté plainte auprès du Commissaire.

Analyse juridique

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit un mécanisme permettant aux particuliers de demander la communication de leurs propres renseignements personnels. L'existence de ce mécanisme suppose-t-elle que les demandes relatives aux renseignements personnels doivent être présentées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou est-il possible de présenter également ces demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*? Les particuliers doivent-ils nécessairement demander la communication de renseignements les concernant ou peuvent-ils autoriser quelqu'un d'autre à le faire? Ce sont les questions que cette plainte a soulevées.

Pour justifier son refus de donner suite aux deux demandes de communication, le Ministère a fait valoir qu'il y avait lieu de douter de la légitimité des consentements. Selon lui, ce doute était une raison suffisante pour exiger que les intéressés, qui auraient censément accordé leur consentement, présentent eux-mêmes une demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Ministère estimait qu'il avait le droit de refuser ces demandes pour protéger la vie privée des personnes au sujet desquelles de l'information était demandée.

Le Commissaire a conclu qu'il n'était pas nécessaire que les demandes de communication soient faites en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou soient présentées par les personnes au sujet desquelles l'information est demandée. Selon lui, si des particuliers désirent consulter leurs propres renseignements personnels ou ceux d'une autre personne, ils peuvent aussi le faire en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* moyennant le paiement des frais connexes (il n'y a pas de frais pour les demandes adressées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*). Si la demande concerne quelqu'un d'autre, les renseignements ne peuvent être communiqués qu'en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et si :

1) La personne au sujet de laquelle de l'information est demandée a donné son consentement;

2) L'information est accessible au public; ou

3) La communication de l'information sans consentement est autorisée par l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (par exemple, dans l'intérêt de la personne que l'information concerne, dans l'intérêt public, pour permettre à un député d'aider la personne en question ou dans un but conforme à l'objet de la production de l'information).

Le Commissaire a conclu que, si le Ministère estime que le consentement n'est pas valable (en principe après avoir pris connaissance des arguments du demandeur et, au besoin, avoir vérifié directement auprès de la personne que

l'information concerne), il convient de refuser de communiquer les renseignements en vertu de l'exemption personnelle prévue par la *Loi sur l'accès à l'information* (article 19) et d'informer le demandeur qu'il a le droit de porter plainte au Commissaire à l'information.

Le Solliciteur général a accepté l'obligation de répondre aux demandes. Il a envoyé des lettres aux personnes au sujet desquelles de l'information était demandée pour leur demander de confirmer leur consentement et a cherché les documents demandés. En fin de compte, aucun document n'a été trouvé, et le demandeur en a été informé.

Leçons tirées de l'expérience

Si une demande de communication est faite en bonne et due forme (c'est-à-dire si elle est suffisamment claire (article 6) et si elle est accompagnée des droits de cinq dollars), les institutions fédérales sont tenues d'y répondre (article 7), de répondre dans des délais précis (articles 7 et 9), de fournir les motifs de refus éventuel (article 10) et d'informer le demandeur de son droit de porter plainte au Commissaire à l'information (article 10).

Les questions relatives à la protection de la vie privée (par exemple le doute concernant la validité d'un consentement) n'exemptent jamais du respect des obligations mentionnées plus haut. Ces préoccupations, si elles se confirment après enquête raisonnable de la part de l'institution fédérale, peuvent, bien entendu, justifier le refus de divulguer des renseignements personnels, lequel refus peut ensuite faire l'objet d'une plainte au Commissaire à l'information.

3. Oui! Vous pouvez l'avoir sur CD

Contexte

En octobre 2001, un étudiant stagiaire dans un cabinet d'avocats de Vancouver a demandé au ministère des Pêches et Océans (MPO) une copie sur CD-ROM d'une base de données électronique (sur le respect de la loi dans le domaine de l'habitat). La base de données comporte des comptes rendus de décisions judiciaires issues de poursuites en vertu de la *Loi sur les pêches*, des résumés de cause et de l'information sur les répercussions des décisions judiciaires sur les poursuites ultérieures.

Le MPO a refusé de communiquer le CD-ROM et quelque élément que ce soit de son contenu, sous aucune forme, du fait que l'information demandée est confidentielle en raison du secret professionnel qui lie un avocat à son client et,

par conséquent, était exemptée du droit d'accès en vertu de l'article 23 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

En février 2002, le demandeur a porté plainte auprès du Commissaire à l'information à ce sujet. Il ne comprenait pas comment il se faisait qu'une base de données dont le contenu était largement connu du public (décisions judiciaires et résumés de litiges) soit protégée par le secret professionnel qui lie un avocat à son client.

Dès le début de l'enquête, il est devenu clair que le refus de communication du CD-ROM renvoyait à deux autres raisons qui n'avaient pas été révélées au demandeur dans la réponse du Ministère. Premièrement, le refus du Ministère de communiquer le texte des décisions judiciaires reposait également sur l'article 68 de la Loi, qui exempte des documents déjà accessibles au public. Deuxièmement, il estimait qu'un demandeur n'avait pas le droit de dicter la forme sous laquelle l'information devait être communiquée. À l'époque de la demande, la base de données existait sur support de papier et ou sous forme de base de données interne en direct, mais pas sous forme de CD-ROM.

Analyse juridique

Ce cas soulève trois questions. Premièrement, les décisions judiciaires et les résumés de litiges peuvent-ils être protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client? Deuxièmement, les décisions judiciaires peuvent-elles ne pas être communiquées du fait qu'elles seraient déjà accessibles au public et donc exclues en vertu de l'article 68 de la Loi? Et troisièmement, un demandeur a-t-il le droit de décider de la forme sous laquelle l'information qu'il demande doit lui être communiquée?

Le côté comique des deux premières questions n'a pas échappé au Commissaire. Selon le Ministère, les décisions judiciaires seraient à la fois confidentielles et accessibles au public. Le Commissaire a rejeté l'assertion voulant que les décisions judiciaires sont protégées par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Il s'agit d'information publique, et il a fait remarquer que les décisions demandées n'étaient pas sélectionnées ou présentées comme fondement d'un avis juridique particulier : il s'agissait simplement d'un compendium sur un sujet particulier. Le Commissaire a donc conclu que l'article 23 de la Loi ne justifiait pas le refus de communiquer la base de données.

Pour ce qui est de la deuxième question, le Commissaire a fait remarquer que, si les décisions judiciaires sont publiques, le compendium en question n'était pas publié et, donc, le public n'était pas en mesure de l'acquérir. Un demandeur serait contraint de faire des recherches dans tous les tribunaux du Canada pour constituer la base de données, et, de l'avis du Commissaire, l'exception prévue

par l'article 68 n'avait pas pour objet de mettre les Canadiens dans de telles difficultés pour obtenir des documents qui existent déjà dans les dossiers du gouvernement et que l'argent des contribuables a servi à compiler. Le Commissaire a donc conclu que l'article 68 de la Loi ne justifiait pas le refus de communiquer le contenu de la base de données.

Pour ce qui est de la troisième question, le choix de la forme, le Commissaire a pris acte du fait que le MPO a reconnu qu'il était facile et peu coûteux de produire une version sur CD-ROM. Il a également pris acte de la décision de la Section de première instance de la Cour fédérale dans *Yeager c. Service correctionnel du Canada*, (2001) CF / SPI 434. La Cour avait alors statué qu'il y avait obligation de créer un document sous une nouvelle forme si, conformément au paragraphe 4(3) de la Loi, les « documents (...) doivent être préparés uniquement s'ils peuvent l'être avec le matériel, le logiciel et les compétences techniques dont dispose normalement l'institution fédérale. »

Le Commissaire a donc rejeté l'assertion du Ministère que les demandeurs n'avaient aucun droit d'avoir accès aux documents sous la forme qu'ils désiraient.

Le Ministère a accepté le point de vue du Commissaire et a remis une version sur CD-ROM de la base de données au demandeur. Malheureusement, deux années se sont écoulées entre le moment où le demandeur a fait sa demande et celui où il a obtenu gain de cause, et tout cela pour des renseignements non confidentiels!

Leçons tirées de l'expérience

Ce cas est typique d'un ministère qui cherche par tous les moyens à ne pas communiquer d'information au lieu de se demander : « Pourquoi ne pas communiquer l'information? » Il y avait une masse d'information à communiquer sur CD-ROM à un coût négligeable, et pourtant le Ministère a tenu au secret pendant deux ans.

C'est une attitude de service à l'égard des demandeurs que la *Loi sur l'accès à l'information* suppose chez les fonctionnaires qui répondent aux demandes de communication. Le Parlement a expressément prévu l'obligation de créer des documents à partir de bases de données électroniques s'il est raisonnablement possible de le faire. Il n'est pas loisible aux fonctionnaires de dicter aux demandeurs la forme sous laquelle ils auront accès aux documents gouvernementaux.

4. À propos des demandeurs

Contexte

Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information* (1983), le Commissaire à l'information a été saisi d'une plainte adressée par une institution fédérale, à savoir l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA). Créée en 2002, l'Administration est chargée de la sécurité dans les aéroports canadiens.

Après le renvoi d'un cadre supérieur de l'ACSTA pour harcèlement, celui-ci a adressé 14 demandes de communication à l'Administration (sur une période d'un mois) pour obtenir des documents sur toutes sortes de sujets. Trois des demandes concernaient, entre autres, des personnes dont les allégations de harcèlement avaient donné lieu au renvoi du demandeur.

L'ACSTA a estimé que la façon dont le demandeur faisait usage de la *Loi sur l'accès à l'information* équivalait à du harcèlement et, dans la plainte adressée au Commissaire, elle demandait à celui-ci d'entériner son point de vue, à savoir qu'elle n'était nullement obligée de répondre à des demandes de communication faites dans un but de harcèlement.

Le demandeur a été informé de la plainte faite par l'Administration. Selon lui, le Commissaire à l'information n'était pas compétent pour donner suite à une plainte émanant d'une institution fédérale.

Analyse juridique

Les questions sur lesquelles le Commissaire à l'information est autorisé à se pencher sont définies au paragraphe 30(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'ACSTA a fait valoir que l'affaire tombait sous le coup de l'alinéa 30(1)f), qui prévoit :

> « Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le Commissaire à l'information reçoit les plaintes et fait enquête sur les plaintes :
> (…) f) portant sur toute autre question relative à la demande ou à l'obtention de documents en vertu de la présente loi. »

De l'avis de l'Administration, il s'agit d'une compétence largement définie qui, contrairement à d'autres alinéas du paragraphe 30(1), n'est pas limitée par les mots « par des personnes ». L'ACSTA a également fait le lien entre les termes de l'alinéa 30(1)f) et les larges pouvoirs prévus à l'alinéa 37(1)a), qui permettent au Commissaire de formuler « (…) les recommandations qu'il juge indiquées ». De l'avis de l'Administration, ces dispositions supposent que le Commissaire doit donner suite à une plainte alléguant que des demandes de communication constituent des actes de harcèlement et donnent à celui-ci toute latitude pour

recommander des mesures à l'Administration, notamment lui conseiller de ne pas répondre aux demandes d'une certaine personne.

Selon le demandeur, l'alinéa 30(1)f) ne permet pas à une institution fédérale de porter plainte auprès du Commissaire. Il a fait remarquer que, si le Parlement avait prévu cette occurrence, il n'aurait pas employé les termes « relative à la demande ou à l'obtention de documents ». Le Parlement aurait plutôt utilisé les termes « réception » de demandes de communication et « approbation » de la communication.

Le demandeur a également demandé au Commissaire de tenir compte de l'esprit de la Loi tel qu'il se traduit dans les directives du Parlement concernant la façon dont les enquêtes doivent être menées et dont il doit en être rendu compte. Il a, par exemple, fait remarquer que le paragraphe 35(2) fait obligation au Commissaire, dans le cours d'une enquête, de donner suffisamment aux personnes suivantes l'occasion de communiquer leurs observations :

- la personne qui adresse la plainte;
- le chef de l'institution fédérale concernée;
- toute tierce partie dont les intérêts pourraient être compromis par la communication d'un document (article 20 -(renseignements commerciaux).

Le demandeur a fait remarquer que rien dans cette disposition ne fait obligation d'accorder au demandeur d'accès le droit de faire des observations lorsque la personne qui porte plainte est également chef de l'institution fédérale concernée. Cette omission, selon le demandeur, est la preuve que le Parlement n'avait pas l'intention de permettre aux institutions de porter plainte auprès du Commissaire.

Le demandeur a également invoqué l'article 37 de la Loi, qui dispose que le Commissaire doit rendre compte des résultats d'enquête aux parties suivantes :

- le chef de l'institution fédérale,
- le plaignant,
- toute tierce partie, seulement s'il s'agit de renseignements commerciaux à caractère confidentiel.

Là encore, rien dans la disposition ne fait obligation de rendre compte des résultats au demandeur d'accès puisque, selon le demandeur, le Parlement n'avait pas l'intention de permettre aux institutions fédérales de déposer des plaintes.

En réponse aux arguments concernant les limites inhérentes aux articles 35 et 37, l'ACSTA a fait remarquer que le Commissaire avait, selon le principe de

justice naturelle, l'obligation, dans les circonstances de l'espèce, de prendre connaissance des arguments du demandeur d'accès et de rendre des comptes à celui-ci.

Le Commissaire s'est dit d'accord avec l'ACSTA concernant la portée de sa compétence en matière d'enquête aux termes de l'alinéa 30(1)f). Mais il a également concédé au demandeur que, lorsqu'on envisage l'esprit de la Loi et son objet, énoncé à l'article 2, il devient clair que le Parlement n'avait pas l'intention d'autoriser le Commissaire à donner suite à des plaintes adressées par des institutions fédérales contre des demandeurs d'accès. Il a donc fait savoir aux parties qu'il n'était pas compétent pour instruire la plainte de l'Administration. Il a également informé les parties que le demandeur avait le droit de porter plainte contre l'ACSTA pour ne pas lui avoir donné accès aux documents demandés.

Leçons tirées de l'expérience

Faute de modification législative, les institutions fédérales qui contestent les motifs de demandeurs d'accès ne peuvent pas, en adressant une plainte au Commissaire, contraindre ce dernier à faire enquête à cet égard. En l'espèce, le Commissaire n'a pas examiné le bien-fondé de la plainte, c'est-à-dire la question de savoir si les institutions fédérales peuvent refuser de traiter des demandes de communication en raison des motifs du demandeur d'accès ou des conséquences que les demandes d'accès peuvent avoir sur les employés de l'institution en question.

5. Vous pouvez renoncer à vos droits

Contexte

Un ancien employé de l'Agence spatiale canadienne avait conclu avec son employeur une entente hors cour aux termes de laquelle il s'engageait à ne pas faire de demandes de communication concernant son emploi à l'Agence. Environ sept mois après la signature de l'entente, l'ancien employé demandait au Commissaire à l'information d'examiner la validité de la partie de l'entente concernant l'interdiction de faire des demandes de communication concernant son emploi. Il alléguait qu'on l'avait contraint de signer l'entente et estimait que ses droits aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* l'emportaient sur toute entente privée.

Analyse juridique

Les droits d'une personne aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* peuvent-ils être annulés ou modifiés par une entente privée entre l'État et un particulier? C'était la question dont le Commissaire était saisi en l'espèce.

L'Agence spatiale a fait valoir que la clause d'interdiction des demandes de communication n'avait trait qu'à l'emploi et qu'elle était raisonnable dans le cadre d'une entente mettant fin à une relation d'emploi. Elle a fait remarquer que l'entente avait été signée par le représentant syndical autorisé de l'ancien employé et entérinée par écrit par ce dernier.

Le Commissaire a conclu que la clause d'interdiction n'était contraire à aucune disposition de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a fait remarquer que la clause n'empêche pas les institutions fédérales de recevoir des demandes de communication et que, en fait, elles seraient tenues de donner suite à toute demande de ce genre. Il a cependant ajouté que, si l'ancien employé demandait à son ancien employeur de lui communiquer des renseignements sur son emploi à son service, il s'exposait aux conséquences d'un bris de contrat. C'est alors que l'ancien employé pourrait soulever la question de la contrainte pour se défendre. Le Commissaire a refusé d'exprimer un avis concernant la question de savoir si la contrainte était ou non un facteur en l'espèce.

Leçons tirées de l'expérience

Les particuliers peuvent, par contrat privé, renoncer à leurs droits en matière d'accès à l'information ou de plainte au Commissaire à l'information. Celui-ci s'inquiéterait de la situation si elle devenait une pratique courante de l'État dans les ententes entre employeur et employés, mais ce genre de clause ne contrevient pas à la *Loi sur l'accès à l'information*.

6. Confidentialité contre intérêt public

Contexte

Les Instituts de recherche en santé du Canada ont accordé des fonds à l'Université de Colombie-Britannique (UBC) pour une recherche sur les risques que courent les travailleurs de la santé en contact avec certains produits désinfectants. Dans le cadre de cette recherche, une chercheuse de l'Université avait demandé à Santé Canada de lui communiquer des données toxicologiques sur un désinfectant connu sous le nom de solution CIDEX OPA, fabriqué par Johnson & Johnson.

Santé Canada a communiqué une partie de l'information demandée, mais pas la plupart des données afin de protéger le fabricant contre tout préjudice commercial et concurrentiel.

La chercheuse a adressé une plainte au Commissaire en faisant valoir que l'intérêt public, dans la détermination des risques associés au produit en matière de santé et de sécurité publiques, l'emportait sur les intérêts commerciaux et concurrentiels du fabriquant.

Analyse juridique

Santé Canada a-t-il exercé à bon escient les prérogatives que lui accorde le paragraphe 20(6) de la *Loi sur l'accès à l'information*? Cette disposition autorise le gouvernement à communiquer des renseignements commerciaux confidentiels « pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement; les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers : pertes ou profits financiers, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins ».

La chercheuse qui avait demandé l'information a fait valoir que les désinfectants comme la solution CIDEX OPA peuvent avoir des conséquences néfastes sur la santé des travailleurs de la santé. Elle a ajouté que l'objet de sa recherche était de comparer les effets relatifs de divers produits sur la santé et que son projet était soutenu par le *Workers' Compensation Board of B.C.* (Commission d'indemnisation des victimes d'accidents du travail de la C.-B.), l'*Occupational Health and Safety Agency for Healthcare in B.C.* (Agence d'hygiène et de sécurité au travail dans le domaine de la santé en C.-B.), les associations de gestion de la santé et les membres des syndicats.

De son côté, Santé Canada estimait que la demandeuse n'avait pas prouvé que le produit en question représentait une menace pour la santé ou la sécurité publique. Le Ministère et le fabriquant du produit se sont dits d'avis que l'étiquetage et la notice, dûment approuvés, du produit sont garants du fait que le produit sera manipulé et utilisé en toute sécurité. Faute de preuve contraire, ils estimaient que la communication de renseignements ne ferait rien pour l'intérêt public et que, par conséquent, cet intérêt ne l'emportait pas sur le préjudice commercial probable que subirait le fabriquant si l'on rendait publiques les données toxicologiques.

Le Commissaire s'est rangé à l'avis de Santé Canada et de Johnson & Johnson pour estimer que, en l'espèce, l'intérêt public en matière de santé et sécurité ne l'emportait pas sur les intérêts commerciaux et concurrentiels de Johnson & Johnson. Il a estimé que Santé Canada avait pesé correctement le pour et le contre de la communication des renseignements et qu'on avait de bonnes raisons de maintenir le secret en l'espèce. La plainte a été jugée non fondée.

Leçons tirées de l'expérience

Les institutions fédérales sont tenues de refuser de communiquer des renseignements susceptibles de nuire à des entreprises privées. Elles ont également l'obligation de se demander si, selon le paragraphe 20(6), l'intérêt public l'emporte avant de refuser la communication des renseignements. Ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé de bonne foi, et l'institution doit faire la

preuve qu'elle a pesé le pour et le contre. Si le pouvoir discrétionnaire conféré par le paragraphe 20(6) est exercé de bonne foi, le Commissaire ou un tribunal d'examen n'est pas habilité à substituer son jugement à celui du chef de l'institution qui a reçu la demande de communication.

7. Délais dans le bureau du Ministre

Contexte

Un demandeur avait demandé au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) de lui communiquer des documents indiquant les demandes de remboursement de frais de déplacement et d'hébergement de quatre fonctionnaires du Ministère. Avant l'expiration du délai de réponse prévu par la Loi, le Ministère avait demandé au demandeur s'il accepterait un résumé des dépenses en lieu et place des documents proprement dits, ce que le demandeur avait accepté. C'est alors que l'attente avait commencé : pas de réponse, pas même le résumé. Lorsque le demandeur a relancé le Ministère pour obtenir des explications, on lui a répondu que le dossier qu'on se proposait de lui communiquer attendait l'approbation du cabinet du ministre depuis plus d'un mois. On lui a dit que les employés du Ministère ne pouvaient rien faire tant que le ministre et ses collaborateurs et collaboratrices n'avaient pas donné leur approbation. Le demandeur a alors porté plainte au Commissaire.

Analyse juridique

Un ministre (et le personnel de son cabinet) a-t-il le droit d'assujettir à son approbation les réponses aux demandes de communication même si le délai d'approbation dépasse le délai de réponse prévu par la Loi?

L'enquête a révélé que ce n'était pas le seul dossier retenu, au-delà des délais de réponse, en attendant l'approbation du cabinet d'un ministre. Le personnel ministériel estimait qu'il ne pouvait pas répondre sans l'approbation du ministre. Le cabinet du ministre estimait que les employés avaient eu tort d'attendre son approbation si cela devait entraîner un dépassement des délais de réponse prévus. Il semblait donc s'agir d'une contradiction classique, et les demandeurs d'accès se trouvaient entre le marteau et l'enclume.

Le Commissaire à l'information a découvert qu'un ministre avait déjà délégué son pouvoir de répondre aux demandes de communication à son sous-ministre et au coordonnateur de l'accès à l'information. Cette délégation de pouvoirs reste valable puisque le ministre en poste ne l'a pas annulée. En droit, le personnel du ministre n'a donc pas le pouvoir légal d'approuver les réponses aux demandes de communication, et le personnel du ministère a le pouvoir

légal (et la responsabilité) de donner suite aux demandes de communication sans attendre l'approbation du ministre.

Le Commissaire a recommandé au ministre de préciser, par écrit, qu'il s'attendait à ce que le droit des particuliers à obtenir des réponses dans les délais prévus soit respecté, et ce même si le ministre n'en est pas toujours informé à l'avance. Il n'y a rien d'illégal à avertir le ministre et à lui donner des explications sur l'information qui sera communiquée aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais la procédure devrait être sélective et ne doit pas donner lieu à des retards.

Le Commissaire en a profité également pour inviter le ministre à régler le problème des retards de réponse, qui ne date pas d'hier, au MAECI. Si l'approbation du cabinet du ministre a contribué au problème d'ensemble, d'autres causes ont été révélées par les fiches de rendement du Commissaire (voir les résultats de l'exercice 2003-2004, pages 121 à 130). Le Ministère reçoit peu de demandes de communication : il n' a donc aucune excuse à retarder le moment de respecter intégralement la Loi au plan des délais de réponse.

Leçons tirées de l'expérience

Pour que les délais de réponse soient respectés, il faut que le ministre et le sous-ministre fassent systématiquement preuve d'attention et de leadership. L'information du ministre ne doit pas l'emporter sur le respect des délais de réponse prévu par la Loi. Et c'est au ministre qu'il incombe de clarifier cette priorité pour les employés de son cabinet et ceux du ministère, qui ont tendance à faire passer l'intérêt du ministre avant tout.

8. Pas de statut spécial pour les avocats

Contexte

Un avocat spécialiste de l'immigration de Vancouver a, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, demandé des renseignements sur l'un de ses clients à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). CIC a refusé de donner suite à la demande tant qu'il n'avait pas reçu le consentement écrit du client pour l'autoriser à communiquer des renseignements personnels à son avocat. Celui-ci a obtenu le consentement de son client (d'origine chinoise), mais CIC n'a pas accepté le consentement au motif que celui-ci n'était pas daté. L'avocat a eu l'impression que le Ministère lui imposait des tracasseries administratives et s'est plaint au Commissaire à l'information.

Analyse juridique

Une institution fédérale peut-elle refuser de communiquer des renseignements personnels à l'avocat d'un particulier, sauf si l'avocat fournit un consentement écrit du client, dûment signé et daté? L'avocat estimait que les avocats sont liés à leurs clients par une obligation fiduciaire et que, par conséquent, lorsqu'un avocat fait savoir par écrit qu'il représente un client, on devrait supposer qu'il est autorisé par son client à agir comme il le fait. L'avocat a fait remarquer qu'il était membre du Barreau du Québec et que, s'il prétendait à tort représenter un client, il s'exposerait à des sanctions, dont la révocation de son permis d'exercer.

De son côté, CIC a fait remarquer que, si rien dans la *Loi sur l'accès à l'information* ne prévoit spécifiquement le consentement écrit pour la communication à un tiers de renseignements personnels, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* l'exige expressément. Le Ministère a fait valoir qu'il est raisonnable et prudent de faire peser sur les demandeurs d'accès qui demandent des renseignements personnels sur d'autres personnes la responsabilité de fournir un consentement écrit, dûment signé et daté.

Le Commissaire a conclu que CIC est dans l'obligation, aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*, de prendre toutes les précautions raisonnables pour éviter la communication de renseignements personnels sans autorisation. Compte tenu du fait que l'article 10 du Règlement sur la protection des renseignements personnels exige un consentement écrit, le Commissaire a conclu qu'il est raisonnable que CIC insiste pour obtenir un consentement écrit avant de communiquer des renseignements personnels à un tiers en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a également conclu qu'il est raisonnable de la part du Ministère d'exiger que le consentement soit daté pour s'assurer que le consentement est récent et a trait aux renseignements demandés en l'occurrence.

Enfin, le Commissaire s'est dit d'avis que ces exigences ne sont pas moins raisonnables lorsque le demandeur est avocat. Si le Parlement avait eu l'intention de donner aux avocats un statut spécial à cet égard, il l'aurait fait, comme il l'a fait pour les députés à l'alinéa 8(2)g) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Commissaire n'a pas souscrit à la plainte de l'avocat à cet égard, mais il a fait savoir à CIC que l'institution n'avait pas bien répondu à la demande de l'avocat. Comme celui-ci avait fait une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et payé les droits de cinq dollars, il avait droit à une réponse. Il n'était pas loisible au Ministère de simplement refuser de répondre. Au cours de l'enquête, le Ministère a corrigé son erreur en invoquant l'alinéa 10(1)b) pour refuser de confirmer s'il était en possession de l'information demandée ou de le nier, indiquant que, si ces renseignements existaient, ils seraient exclus du droit

d'accès à titre de renseignements personnels en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'avocat a fourni un consentement écrit, dûment signé et daté par son client, et a obtenu l'information.

Leçons tirées de l'expérience

Tout particulier a le droit de demander accès aux renseignements personnels d'une autre personne en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'institution à laquelle il s'adresse a l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour veiller à ce que les renseignements personnels ne soient pas communiqués à d'autres personnes qu'au sujet à moins que celui-ci n'ait accordé son autorisation. C'est pourquoi il est raisonnable d'exiger le consentement écrit dûment signé et daté par le sujet des renseignements demandés.

Faute d'un consentement écrit dûment signé et daté par le sujet, il n'est pas loisible à l'institution de refuser de traiter la demande. Celle-ci doit plutôt refuser l'accès en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi et informer le demandeur qu'elle ne peut communiquer de renseignements personnels sans le consentement signé et daté du sujet.

9. Vie privée pour les employés de l'état?

Contexte

En novembre 2002, un particulier adressait une demande d'accès au ministère du Solliciteur général du Canada (SGC) pour obtenir la liste des personnes qui avaient accepté une offre d'emploi à durée déterminée ou occasionnel du SGC dans la région de la capitale nationale. Le SGC a refusé de révéler les noms de ces personnes au motif que les renseignements demandés étaient des « renseignements personnels » et qu'ils étaient assujettis à une exception obligatoire.

Le demandeur a adressé la même demande à 30 autres institutions fédérales. Certaines n'ont pas communiqué de noms, d'autres ont communiqué des noms, mais sans préciser si les personnes étaient employées pour une durée déterminée ou à titre occasionnel. Ces réponses ont été fournies sur l'avis fourni aux ministères par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ces refus ont donné lieu à des plaintes au Commissaire à l'information.

Analyse juridique

Le nom d'un particulier et son statut d'emploi dans l'administration fédérale sont-ils des « renseignements personnels » aux fins de l'exception prévue au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*? C'était la question soulevée

par la plainte. La réponse à cette question dépend toutefois d'une autre question : le nom d'un employé fédéral et son statut (employé à durée déterminée ou occasionnel) sont-ils assujettis à l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*? Si la réponse à cette dernière question est « oui », la réponse à la première doit être « non ». Le lien entre l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* s'explique par le fait que la première disposition décrit l'information qui ne peut être gardée secrète en vertu de la seconde.

L'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* se lit comme suit : « pour l'application (…) de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant :

> (j) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions (…) ».

Le demandeur estimait que les employés « nommés pour une durée déterminée » ou « occasionnels » sont des employés et que leur statut a un rapport avec leurs fonctions. Le gouvernement était lui aussi d'avis qu'ils étaient des employés, mais il estimait que leur statut d'emploi n'avait rien à voir avec leur poste ou leurs fonctions et que, par conséquent, il s'agissait d'un « renseignement personnel ».

La réflexion du Commissaire a été facilitée lorsque, en mars 2003 (deux mois après le dépôt de la plainte), la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *Canada (Commissaire à l'information)* c. *Canada (Commissaire à la GRC)*, [2003] CSC 8. Il y était question du refus opposé par la GRC de divulguer de l'information, entre autres, au sujet du statut d'emploi de certains de ses agents. La Cour suprême a conclu que ces renseignements sont « des éléments portant sur les caractéristiques générales rattachées au poste ou aux fonctions d'un membre de la GRC. Ils ne révèlent rien sur leur compétence et ni aucune opinion personnelle qu'ils auraient exprimée autrement qu'au cours de leur emploi--ils donnent plutôt des renseignements pertinents pour comprendre les fonctions qu'ils exercent (…) » (article 39). Outre la décision de la Cour suprême, le Commissaire à l'information a tenu compte du fait que le Commissaire à la vie privée avait conclu que les noms des employés nommés pour une durée déterminée ou occasionnels sont assujettis à l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et que, par conséquent, ils ne sont pas exemptés aux termes du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Enfin, au cours de l'enquête du Commissaire, le Secrétariat du Conseil du Trésor a donné l'avis suivant à celui-ci : « [traduction] Nous continuons de penser que l'avis que nous avons reçu du ministère de la Justice est fondé en droit, mais nous ne recommanderons plus que les institutions continuent d'exempter les noms des employés nommés pour une durée déterminée ou occasionnels à titre de renseignements personnels ». Le Commissaire a conclu

que les renseignements non divulgués n'étaient pas couverts par l'exception prévue au paragraphe 19(1) de la Loi et a recommandé de communiquer ceux-ci au demandeur. Le SGC a communiqué l'information demandée.

Leçons tirées de l'expérience

C'est par le biais de l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* que le Parlement a formulé son intention de limiter la protection des employés de la fonction publique pour que l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information*, c'est-à-dire la responsabilité des élus et des fonctionnaires, ne soit pas compromis. Cet objet a été renforcé par la décision de la Cour suprême du Canada concernant la GRC. La Cour a établi clairement que l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* « a pour objet de garantir que l'État et ses représentants répondront de leurs actes devant l'ensemble de la population » (article 29).

Par conséquent, les institutions fédérales doivent se montrer très prudentes avant d'affirmer le caractère personnel des renseignements concernant les fonctionnaires afin d'éviter que le secret n'entrave le droit de la population de tenir le gouvernement et ses employés responsables par le biais du droit d'accès.

10. Accès en direct aux banques de données

Contexte

C'est peu après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, en 1983, que le gouvernement a adopté un système de suivi électronique pour répondre aux demandes de communication. Le système de Coordination des demandes d'accès à l'information (CDAI) a été créé pour le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et il est entretenu par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Toutes les institutions assujetties à la Loi téléchargent dans le système des renseignements sur les demandes adressées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cela permet au SCT et au Bureau du Conseil privé (les principaux clients du système) de procéder au suivi des demandes, de veiller à l'uniformité des réponses et de faciliter la concertation entre les institutions.

Lorsque des particuliers demandent accès au système CDAI, ils ne peuvent pas le faire en direct. Ils sont plutôt invités à faire une demande de communication, à verser les frais connexes et à attendre au moins 30 jours--généralement plus longtemps--puis à accepter un imprimé d'ordinateur ou une disquette avec prélèvements. Un demandeur, un universitaire désireux d'utiliser le système CDAI pour faciliter sa recherche sur les mécanismes du régime fédéral d'accès à l'information, s'est indigné de ne pouvoir accéder au système en direct et a porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

Analyse juridique

Le gouvernement a-t-il le droit de refuser l'accès en direct au CDAI? Le Secrétariat du Conseil du Trésor estime qu'il n'a besoin que de fournir une version imprimée ou électronique du contenu du système CDAI, mais pas l'accès en temps réel au système. À l'appui de ce point de vue, le SCT invoque le paragraphe 12(1), qui dispose que « l'accès aux documents s'exerce (...) par consultation totale ou partielle du document ou par délivrance de copies totales ou partielles ». Le SCT a fait valoir que cette disposition l'autorise à produire des impressions sélectives de la base de données CDAI en réponse à une demande de communication. Le SCT estimait par ailleurs que, si la base de données était accessible en direct, elle ne devrait donner accès qu'aux demandes fermées et pas aux demandes nouvelles ou en cours. Aucune disposition juridique n'a été fournie à l'appui de cette limitation.

De son côté, le demandeur a invoqué les paragraphes 4(1) et 4(3), faisant valoir qu'ils lui donnent le droit d'avoir accès aux documents sous leur forme actuelle au moment de la demande. Ce n'est que si le document n'existe pas que les institutions ont le droit de créer un document dérivé d'une base de données électronique.

Le Commissaire a fait les observations suivantes :

1) Le système CDAI est techniquement en mesure, en contrepartie de frais quasiment nuls, d'être accessible au public, par accès en direct.

2) Le système CDAI ne contient pas les noms des demandeurs d'accès ni d'autres renseignements personnels. L'accès en direct ne menace pas la vie privée.

3) À titre d'instrument de travail, le système CDAI doit être accessible aux fonctionnaires dans les deux langues officielles. Il n'y a donc pas de dépenses supplémentaires à engager pour produire la base de données dans les deux langues officielles dans le but de rendre celle-ci accessible en direct, comme l'exige la *Loi sur les langues officielles*.

4) Selon la procédure en vigueur, les demandeurs d'accès obtiennent une version imprimée ou électronique du contenu de la base de données (demandes d'accès fermées et demandes nouvelles et en cours).

Compte tenu de ces éléments, des paragraphes 4(1) et 4(3) de la Loi et de l'objet de la Loi formulé à l'article 2, le Commissaire a conclu que la plainte était fondée. Il a recommandé que le public ait accès en direct au système CDAI.

Le Commissaire a également pris acte de l'intention formulée par le gouvernement de prendre des mesures proactives en matière de communication de l'information et d'accroître l'accès en direct aux documents gouvernementaux. Le président du Conseil du Trésor a déjà fait circuler des instructions pour donner accès en direct aux renseignements concernant les

frais de déplacement et d'hébergement des hauts fonctionnaires. Il a également annoncé son intention de donner accès en direct aux renseignements concernant les subventions, les contributions et les contrats. Cela étant, si le système CDAI ne contient pas de renseignements confidentiels et ne coûte rien de plus à être mis en direct, le Commissaire a invité instamment le SCT, mis à part les règles de légalité, à se servir de cette affaire pour montrer la voie au reste de l'administration fédérale en matière de communication proactive de l'information.

Au moment d'écrire ces lignes, le SCT n'a pas encore accepté de suivre les recommandations du Commissaire.

Leçons tirées de l'expérience

Lorsque les institutions gouvernementales créent des documents à partir d'une base de données en réponse à une demande d'accès, elles doivent se demander si l'accès en ligne ou en temps réel est souhaitable et réalisable. Il n'y a aucune raison, sur le plan du droit ou de la politique, de contraindre des particuliers à faire des demandes d'accès répétées pour obtenir de l'information contenue dans une base de données électronique à laquelle il est facile de donner accès en ligne.

Index des résumés de cas du rapport annuel de 2003-2004

Article de la LAI	Nº de cas	Description
10(3)	(07-04)	Délais dans le bureau du Ministre
19(1)	(09-04)	Vie privée pour les employés de l'état?
20(1)(b)(c)	(01-04)	Combien a été remboursé?
20(6)	(06-04)	Confidentialité contre intérêt public
23)	(03-04)	Oui! Vous pouvez l'avoir sur CD
30(1)(a)	(10-04)	Accès en direct aux banques de données
30(1)(f)	(02-04)	Politique contre Loi
30(1)(f)	(04-04)	À propos des demandeurs
30(1)(f)	(05-04)	Vous pouvez renoncer à vos droits
30(1)(f)	(08-04)	Pas de statut spécial pour les avocats

Un index cumulatif des résumés des cas des années 1994-2002 se trouve aux pages 61 à 76 du rapport annuel 2001-2002 du Commissaire à l'information.

Un index des résumés des cas pour l'année 2002-2003 se trouve à la page 86 du rapport annuel 2002-2003 du Commissaire à l'information.

CHAPITRE V
SERVICES JURIDIQUES

Chapitre A – La *Loi sur l'accès à l'information* et les tribunaux

A. Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information*, énoncé à l'article 2, est que les décisions relatives à la divulgation des renseignements détenus par le gouvernement doivent être contrôlées par un organisme indépendant du gouvernement. Le Commissariat à l'information et la Cour fédérale du Canada sont les deux paliers de contrôle indépendant prévus par la Loi.

Les demandeurs insatisfaits des réponses de ministères à leurs demandes d'accès doivent tout d'abord s'adresser au Commissaire à l'information. S'ils sont insatisfaits des résultats de l'enquête du Commissaire, ils ont le droit de demander à la Cour fédérale de revoir la réponse du ministère. Si le Commissaire à l'information est insatisfait de la réponse d'un ministère à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, de demander à la Cour fédérale de se pencher sur l'affaire.

Au cours de l'année visée par le présent rapport, le Commissariat a mené à bien une enquête dans 970 dossiers de plainte. Huit cas seulement n'ont pu être réglés à la satisfaction du Commissaire; trois d'entre eux ont fait l'objet d'une demande de contrôle. Trois demandes de contrôle ont été déposées par des demandeurs insatisfaits. Treize tierces parties opposées à la divulgation de renseignements ont déposé des demandes de contrôle.

Litiges relatifs à l'accès soumis à la Cour fédérale

Au cours de l'année en cause, la Cour fédérale du Canada a statué sur 12 affaires, la Cour d'appel fédérale a prononcé 3 arrêts et la Cour suprême du Canada n'a pas rendu d'arrêts. Les affaires auxquelles le Commissaire à l'information est ou était partie sont résumées ci-dessous.

B. Le Commissaire et les tribunaux

I. Affaires réglées

Canada (Commissaire à l'information du Canada) c. Procureur général du Canada et Janice Cochrane (CSC 29892) Cour suprême du Canada
(Pour plus de détails sur la procédure devant la Section de première instance et la Section d'appel, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 82, et le rapport annuel 2002-2003, p. 92.)

Nature de l'instance

Le Commissaire à l'information a demandé l'autorisation de porter en appel auprès de la Cour suprême du Canada la décision de la Cour d'appel fédérale de rejeter son appel visant une décision rendue relativement à des demandes présentées en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, annulant deux *subpoenas duces tecum* signifiés par le Commissaire au motif que ce dernier n'avait pas compétence.

Faits

Dans les demandes de contrôle présentées par l'ancienne sous-ministre de Citoyenneté et Immigration (C et I) en application de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, le juge de première instance a statué que le Commissaire avait outrepassé sa compétence en délivrant deux *subpoenas duces tecum* dans le cadre d'une enquête sur un « refus présumé » après avoir conclu que la prorogation de délai de trois ans demandée par C et I pour répondre à un certain nombre de demandes d'accès était abusive. Le juge de première instance a indiqué que, peu importe son caractère abusif, une prorogation de délai ne peut pas constituer un refus présumé de communiquer des renseignements et le Commissaire ne peut pas de son propre chef déposer une plainte et entreprendre une enquête en vertu du paragraphe 30(3) de la LAI tant que la prorogation n'est pas expirée.

Le Commissaire à l'information a déposé un avis d'appel relativement à la décision du juge de première instance. Toutes les demandes d'accès ayant fait l'objet d'une réponse avant l'audition de l'appel par la Cour d'appel, l'État a demandé par requête au début de l'audition que l'appel soit rejeté parce qu'il n'avait plus aucun intérêt pratique. L'État prétendait qu'il n'y avait plus de litige opposant les parties puisque les demandes d'accès avaient été traitées et avaient reçu une réponse au moment de l'appel.

Le Commissaire n'était pas de cet avis. Selon lui, la décision du juge de première instance contenait une déclaration selon laquelle les prorogations de délai abusives ne peuvent pas constituer des refus présumés sous le régime de la LAI, ce qui l'empêchait de déposer de son propre chef une plainte et

d'entreprendre une enquête et privait les demandeurs d'un recours ou d'un redressement efficace en cas de prorogations déraisonnablement longues du délai imparti pour répondre à des demandes d'accès. Le Commissaire faisait valoir également que cette question d'interprétation législative était toujours controversée, même si, en l'espèce, les demandes avaient été traitées avant l'audition de l'appel.

La Cour d'appel a conclu que la question sous-jacente concernait la validité des deux *subpoenas* et que cette question dépendait essentiellement des faits. Rappelant que les demandes avaient reçu une réponse, la Cour a statué qu'il n'y avait plus de litige entre les parties. En conséquence, elle a accueilli la requête à l'audience et a rejeté l'appel parce que celui-ci n'avait plus aucun intérêt pratique. Aucune ordonnance n'a été rendue quant aux dépens.

Décision de la Cour suprême du Canada

La demande d'autorisation du Commissaire à l'information a été rejetée le 29 janvier 2004. Conformément à sa pratique, la Cour n'a pas donné les motifs de son refus.

Procureur général du Canada et al.* c. *Commissaire à l'information du Canada
T-582-01, T-606-01, T-684-01, T-763-01, T-792-01, T-801-01, T-877-01, T-878-01, T-880-01, T-883-01, T-891-01, T-892-01, T-895-01, T-896-01, T-924-01, T-1047-01, T-1049-01, T-1083-01, T-1448-01, T-1909-01, T-1910-01, T-1254-01, T-1255-01, T-1640-00, T-1641-00, T-2070-01)
(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 90, et le rapport annuel 2002-2003, p. 95.)

La décision dans ces affaires a été rendue par la juge Dawson de la Section de première instance de la Cour fédérale. Il en est question aux pages 10 à 15.

Procureur général du Canada et Ian Wilson* c. *Commissaire à l'information du Canada (n° de dossier : T-661-04)

Les demandeurs contestaient la validité du *subpoena* signifié par le Sous-commissaire à l'information à M. Wilson, l'Archiviste national. Des discussions ont eu lieu et l'affaire a été réglée par la comparution de l'Archiviste national et de son avocat devant le Sous-commissaire à l'information. Un avis de désistement a été déposé peu après.

Procureur général du Canada et M. Morris* c. *Commissaire à l'information du Canada (n° de dossier : T-887-01)
(Pour plus de détails sur la procédure devant la Section de première instance, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 90.)

Nature de l'instance

Il s'agissait d'une demande de contrôle présentée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* par un témoin qui souhaitait que la Cour déclare que le Commissaire à l'information n'a pas la compétence voulue pour poser certaines questions au sujet du traitement de demandes d'accès visant les agendas d'un ancien ministre de la Défense nationale.

Faits

Il s'agissait de l'une des 27 demandes de contrôle déposées contre le Commissaire dans des enquêtes concernant des documents détenus dans les bureaux du premier ministre ou des ministres. La demande en cause dans cette affaire découlait de l'enquête menée par le Commissaire sur le refus du responsable du ministère de la Défense nationale de communiquer des documents concernant des « réunions du M-5 ».

Question soumise à la Cour

La présente demande soulevait principalement la question de savoir si le Commissaire à l'information, ou son délégué, a la compétence voulue pour poser à un témoin des questions particulières dans le cadre d'une enquête qu'il mène sur un refus de communication et pour ordonner au témoin de répondre à ces questions sous serment.

Conclusion

La demande de contrôle a été abandonnée le 17 juillet 2003.

Commissaire à l'information du Canada* c. *Président de la Banque de développement du Canada (T-2342-03) Cour fédérale

Nature de l'instance

Le Commissaire à l'information a présenté une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information* relativement au refus du président de la Banque de développement du Canada (BDC) de communiquer des documents relatifs aux honoraires versés par la BDC à des conseillers juridiques, financiers, en communications et autres dans le cadre des procédures judiciaires intentées par la BDC contre son ancien président, François Beaudoin. Le président s'est fondé sur l'article 23 de la Loi pour refuser la communication. Cette disposition prévoit que la communication de renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat peut être refusée.

Faits

À l'automne de 1999, la BDC et François Beaudoin ont finalisé une entente de départ. Le 3 novembre 2000, François Beaudoin a déposé une « Requête en homologation d'une transaction », demandant au tribunal d'ordonner à la BDC de respecter l'entente signée. La saga judiciaire a pris fin le 6 février 2004, avec le jugement du juge André Denis de la Cour supérieure du Québec. Les médias se sont intéressés à l'affaire dès le début des procédures. Le 9 avril 2001, un journaliste a demandé la communication de documents relatifs aux honoraires versés par la BDC à des conseillers juridiques, financiers, en communications et autres dans le cadre des procédures judiciaires intentées contre M. Beaudoin. Se fondant sur l'article 23 de la Loi (exception relative au secret professionnel de l'avocat), le président a refusé la communication. Après avoir mené une enquête sur la plainte relative à ce refus, le Commissaire à l'information a recommandé que le total des sommes payées aux avocats et aux autres conseillers soit divulgué. La BDC a refusé de suivre cette recommandation. Le 10 décembre 2003, le Commissaire à l'information a déposé une demande de contrôle judiciaire visant la décision du président. Il a déposé une preuve par affidavit au soutien de sa demande en février.

Issue de l'affaire

Le vendredi 5 mars 2004, la BDC a décidé de ne pas essayer de justifier son refus devant la Cour et elle a communiqué les documents demandés. Ceux-ci révélaient que les procédures intentées contre François Beaudoin avaient coûté 4,3 millions de dollars en frais d'avocats, débours et honoraires payés à des experts. La demande de contrôle judiciaire a été abandonnée peu de temps après.

II. Affaires en cours – Le Commissaire en tant que demandeur ou appelant

Commissaire à l'information du Canada* c. *Procureur général du Canada et Jean Pelletier (A-268-03) Cour d'appel fédérale
(Pour plus de détails sur la procédure devant la Section de première instance, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 90.)

Nature de l'instance

Il s'agit d'un appel d'une ordonnance interlocutoire prononcée dans le contexte d'une demande visée à l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Faits

Dans le contexte d'une demande fondée sur l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, dans laquelle les demandeurs demandent à la Cour de déclarer que six documents particuliers relèvent du Bureau du premier ministre et non du Bureau du Conseil privé au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, le procureur général et Jean Pelletier ont demandé l'autorisation de déposer des éléments de preuve devant être considérés comme confidentiels.

Ces éléments de preuve consistent en un affidavit auquel sont joints à titre de pièces un subpoena duces tecum signifié à M. Pelletier par le Commissaire à l'information, dans lequel six documents dont la production a été ordonnée dans le cadre de l'enquête de ce dernier sont décrits, et une lettre qui accompagnait la transmission de ces documents au Commissaire.

La demande visant le Commissaire ayant été déposée en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale* et non de la *Loi sur l'accès à l'information*, les demandeurs ne pouvaient pas se prévaloir de la protection offerte par l'article 47 de la LAI. Ils devaient plutôt satisfaire au critère relatif au dépôt de documents considérés comme confidentiels, prévu par les *Règles de la Cour fédérale*. Il ressort clairement de la jurisprudence portant sur ces règles que les ordonnances de confidentialité vont à l'encontre de l'obligation constitutionnelle de tenir des audiences publiques et qu'elles ne devraient être prononcées que lorsqu'il existe des raisons contraignantes et justifiables de le faire compte tenu de la preuve qui a été présentée à la Cour.

Le Commissaire s'est opposé à la requête parce que, notamment, le seul motif invoqué au soutien du prétendu besoin de confidentialité est une affirmation imprécise selon laquelle, si le juge saisi de la demande décide finalement que les documents demandés ne relèvent pas du BCP, alors même une description de ces documents ne serait pas rendue publique. Le Commissaire a fait valoir qu'il existe une distinction entre les documents assujettis à une demande d'accès, dont on n'a pas encore déterminé s'ils seraient communiqués, et un document qui renferme seulement des renseignements permettant d'identifier ces documents. Le Commissaire a appuyé sa position sur l'arrêt *Babcock*, où la Cour suprême du Canada a indiqué clairement qu'une description de documents est exigée même pour les documents confidentiels du Cabinet protégés par un certificat délivré en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada*. Le Commissaire a aussi fait valoir que, dans les affaires parallèles T-1640-00 et T-1641-00, l'État a désigné les documents visés par les demandes de contrôle.

Quoiqu'il ait prétendu qu'une ordonnance de confidentialité n'était pas nécessaire au regard des éléments de preuve déposés, le Commissaire soutenait que, si une telle ordonnance était considérée comme nécessaire dans les faits, elle devrait préciser que la date, le titre, le nom de l'auteur et le destinataire des

documents visés par la demande de jugement déclaratoire des demandeurs ne sont pas confidentiels.

N'étant pas convaincu, le juge MacKay a fait droit à la requête des demandeurs le 28 mai 2003, au motif que la demande de contrôle judiciaire le priait notamment de déterminer si les renseignements en question étaient assujettis à la communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissaire a interjeté appel de cette ordonnance interlocutoire. Il prétend notamment que la preuve n'appuyait pas le critère objectif ou subjectif relatif au dépôt de renseignements devant être considérés comme confidentiels qui est exigé par le paragraphe 152(2) des Règles et que le juge McKay a commis une erreur de fait et de droit lorsqu'il a conclu que les documents devraient être considérés comme confidentiels lorsqu'on allègue que les renseignements ont trait à des documents qui ne peuvent être communiqués en vertu de la LAI, malgré l'importance du caractère public des audiences et de l'accessibilité aux tribunaux pour l'intérêt public.

Cependant, qu'il soit ou non nécessaire d'aller de l'avant avec les recours judiciaires, il faudra, dans le cadre de l'appel, évaluer l'issue des procédures réunies sous le numéro de dossier T-582-01. Par conséquent, le Commissaire à l'information a déposé une requête par consentement demandant que le délai imparti pour le dépôt d'une entente sur le dossier d'appel soit prolongé et que l'audition de l'appel soit remise jusqu'à ce qu'il soit statué définitivement sur l'affaire T-582-01. Le juge en chef Richard a fait droit à cette requête le 5 janvier 2004. La décision a maintenant été rendue dans l'affaire T-582-01 (voir le rapport aux pages 10 à 15). Le Commissaire décidera bientôt s'il y a lieu d'aller de l'avant avec le présent appel.

Commissaire à l'information du Canada c. Directeur exécutif du Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports et NAV CANADA, (T-465-01, T-650-02, T-888-02 et T-889-02)
Cour fédérale
(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 90, le rapport annuel 2000-2001, p. 133, et le rapport annuel 2002-2003, p. 94.)

Au cours de l'année visée par le présent rapport, le Commissaire à l'information a été autorisé à modifier ses avis de demande. Le procureur général a déposé sa preuve concernant la question constitutionnelle et le deuxième défendeur, NAV CANADA, a déposé des éléments de preuve additionnels. Les contre-interrogatoires se sont déroulés à l'automne de 2003 et les parties ont déposé leur mémoire respectif au cours des mois qui ont suivi. L'action se poursuivra devant la Cour fédérale et le prochain rapport annuel rendra compte de la décision qui sera rendue.

Commissaire à l'information du Canada* c. *Ministre de l'Industrie du Canada, (T-0053-04) Cour fédérale

Nature de l'instance

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette demande vise le refus opposé par Statistique Canada, en vertu du pouvoir qui lui est délégué par le ministre de l'Industrie, à la communication de certains relevés du recensement de 1911.

Faits

Le 29 mai 2002, un citoyen a demandé la communication de documents relatifs au recensement de 1911 concernant deux régions précises de l'Ontario. Alléguant que ces documents sont exemptés de communication par les articles 19 et 24 de la Loi – ce dernier faisant référence à l'article 17 de la *Loi sur la statistique* –, Statistique Canada a refusé la communication. Après avoir mené une enquête sur la plainte consécutive à cette décision, le Commissaire à l'information a recommandé la communication des documents demandés. Statistique Canada a refusé de donner suite à cette recommandation.

Le 12 janvier 2003, le Commissaire a déposé une demande de contrôle judiciaire de la décision de Statistique Canada de refuser la communication. Il a déposé la preuve par affidavit étayant sa demande au cours du mois de février.

Questions soumises à la Cour

1) Le défendeur a-t-il commis une erreur en se fondant sur l'article 24 de la Loi et sur l'article 17 de la *Loi sur la statistique* pour refuser de communiquer les relevés nominatifs du recensement de 1911 concernant le comté de Perth, en Ontario?

2) La protection des renseignements personnels contenus dans des documents relatifs à des recensements du passé est-elle régie par les alinéas 19(2)b) et c) de la *Loi sur l'accès à l'information*, par l'alinéa 8(2)j) et le paragraphe 8(3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et par l'article 6 du Règlement sur la protection des renseignements personnels?

L'instance se poursuivra devant la Cour fédérale et le prochain rapport annuel rendra compte de la décision qui sera rendue.

***Commissaire à l'information du Canada* c. *Ministre de l'Industrie du Canada*,** (T-0421-04) Cour fédérale

Nature de l'instance

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée par le Commissaire à l'information en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette demande vise le refus opposé par Statistique Canada, en vertu du pouvoir qui lui est délégué par le ministre de l'Industrie, à la communication des documents relatifs aux recensements de 1911, 1921, 1931 et 1941. Pour justifier son refus de communiquer les renseignements, Statistique Canada a invoqué l'article 24 de la Loi, ainsi que l'article 17 de la *Loi sur la statistique*.

Faits

Le 2 novembre 2001, un chercheur s'intéressant aux revendications autochtones a demandé la communication de documents relatifs aux recensements de 1911, 1921, 1931 et 1941 concernant des districts précis du Québec et de l'Ontario. Alléguant que ces documents sont exemptés de communication par l'article 24 de la Loi, lequel fait référence à l'article 17 de la *Loi sur la statistique*, Statistique Canada a refusé la communication. Après avoir mené une enquête sur la plainte consécutive à cette décision, le Commissaire à l'information a recommandé la communication des documents demandés. Statistique Canada a refusé de donner suite à cette recommandation. Le 26 février 2004, le Commissaire à l'information a déposé une demande de contrôle judiciaire de la décision de Statistique Canada de refuser la communication. Il a déposé la preuve par affidavit étayant sa demande au cours du mois de février.

Questions soumises à la Cour

i) Le défendeur a-t-il commis une erreur en se fondant sur l'article 24 de la Loi et sur l'article 17 de la *Loi sur la statistique* pour refuser de communiquer les relevés des recensements?

ii) Dans la mesure où les renseignements sont visés à l'article 17 de la *Loi sur la statistique*, le défendeur a-t-il exercé correctement le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré au paragraphe 17(2) de cette loi?

iii) Le public est-il réputé avoir accès aux documents relatifs au recensement de 1911 conformément à l'alinéa 19(2)b) de la Loi?

iv) La communication des relevés des recensements de 1911, 1921, 1931 et 1941 est-elle permise par l'alinéa 19(2)c) de la Loi par renvoi à l'alinéa 8(2)k) et au paragraphe 8(3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et par l'article 6 du Règlement sur la protection des renseignements personnels?

L'instance se poursuivra devant la Cour fédérale et le prochain rapport annuel rendra compte de la décision qui sera rendue.

III. Affaires en cours – Le Commissaire en tant qu'intimé

Shawn Bruce Cliche* c. *Gendarmerie royale du Canada et Commissaire à l'information (T-0059-04) Cour fédérale

La GRC s'est fondée sur les articles 13 et 16 de la *Loi sur l'accès à l'information* pour refuser de communiquer des parties des documents demandés le 24 novembre 2003.

Le demandeur a ensuite présenté une demande de contrôle contre la GRC et le Commissaire à l'information en vertu de l'article 41 de la Loi. Cette disposition prévoit qu'un tel contrôle peut avoir lieu après qu'une plainte a été déposée devant le Commissaire à l'information relativement au refus d'une institution fédérale et que ce dernier a rendu compte des conclusions de son enquête au plaignant. Or, aucune plainte de ce genre n'a été déposée et aucune enquête n'a été effectuée par le Commissaire relativement à l'application de ces exceptions par la GRC. En conséquence, la demande de contrôle judiciaire ne saurait être maintenue. Le demandeur a déposé un avis de désistement le 17 février 2003.

Daniel Martin Bellemare* c. *Procureur général du Canada et Commissaire à l'information du Canada (T-1073-99) Cour fédérale, (A-443-03) Cour d'appel fédérale

Le 21 juin 1999, Daniel Bellemare a présenté une demande de contrôle judiciaire à l'égard de deux décisions du Commissaire à l'information en application de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Avant que la demande soit entendue, le procureur général du Canada en a demandé la radiation parce qu'elle n'avait pas été déposée dans les délais. Le juge Pinard, de la Section de première instance de la Cour fédérale, a accueilli la demande du procureur général en partie.

Le procureur général a interjeté appel de cette décision et la Cour d'appel fédérale lui a donné raison. Le Commissaire à l'information est intervenu à cette étape et , à l'instar du procureur général, a fait valoir que la demande de contrôle ne pouvait pas aller de l'avant parce qu'elle visait ses décisions, lesquelles ne peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire suivant l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le juge Noël, qui a rédigé la décision au nom de la Cour d'appel, a statué que l'article 41 n'offre pas un recours contre le Commissaire à l'information, mais contre le refus de l'institution fédérale. La demande a été radiée en entier par la Cour d'appel fédérale et les dépens ont été adjugés au procureur général, en première instance et en appel. Dans sa décision du 30 novembre 2002, la Cour d'appel fédérale a indiqué également que le Commissaire à l'information devait supporter ses propres frais ainsi que les débours de l'intimé, M. Bellemare, résultant de son intervention.

Le 16 mai 2003, l'officier taxateur Michelle Lamy a délivré deux certificats de dépens à l'intention du procureur général, pour un total de 4 659,60 $. Le demandeur a sollicité le contrôle de cette taxation devant la Section de première instance, faisant valoir que l'ordonnance du 9 mai 2000 par laquelle le juge Décary a autorisé le Commissaire à intervenir devait s'appliquer de préférence aux directives que la Cour d'appel fédérale a données dans son jugement du 30 novembre 2002. Cette ordonnance indique que le Commissaire est « redevable des dépens de l'appel ainsi que de ceux de la présente requête, envers l'intimé Bellemare quel que soit le sort de l'appel ».

M. Bellemare n'a pas eu gain de cause devant la Section de première instance. Le juge Blanchard a statué que sa prétention n'avait aucun fondement et que l'ordonnance du 9 mai 2000 n'était pas incompatible avec le jugement de la Cour d'appel fédérale du 30 novembre 2002. Le demandeur a été condamné à payer les dépens du procureur général, en première instance et en appel.

Le demandeur interjette maintenant appel de cette décision (dossier A-443-03). L'appelant a désigné le Commissaire à l'information à titre d'intimé, mais il ne demande aucun redressement contre lui. En conséquence, le Commissaire à l'information a demandé, par requête, d'être retiré de la procédure. Il a demandé aussi que l'intitulé de la cause soit modifié en conséquence. Il a obtenu le consentement des parties à ces fins. Aucune décision n'a encore été rendue relativement à cette requête.

Stephen Byer c. L'honorable John M. Reid (Commissaire à l'information du Canada) et autres (T-1221-02) Cour fédérale
(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2002-2003, p. 95.)

Nature de l'instance

Il s'agit de cinq requêtes découlant d'une demande de contrôle présentée par M. Byer en application de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Faits

M. Byer demande le contrôle de la « décision » du Commissaire à l'information d'accepter la décision du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) de refuser l'accès à des parties des documents demandés. Il demande également à la Cour de rendre une ordonnance de *mandamus* enjoignant au SCT et au Commissaire de lui communiquer les documents en question.

M. Byer prétendait essentiellement que, en ne recommandant pas que le SCT communique un document demandé, le Commissaire avait agi de mauvaise foi et devrait être contraint, entre autres, à produire ou à mettre à sa disposition les parties des documents demandés que le SCT refuse de communiquer. La mauvaise foi a été alléguée parce que le Commissaire avait déjà recommandé la communication partielle d'un document similaire dans une autre affaire.

Le 21 août 2002, le Commissaire à l'information s'est opposé à la demande de documents en sa possession présentée par M. Byer, et il a déposé une requête demandant à la Cour de radier l'avis de demande ou d'ordonner que les deux demandes soient entendues séparément, ou encore que la Cour rende une ordonnance de médiation. En réponse, M. Byer a présenté une requête demandant à la Cour de statuer sur l'opposition du Commissaire. Le SCT a déposé deux requêtes par la suite : l'une demandant l'autorisation de déposer un affidavit confidentiel de l'un des défendeurs et l'autre modifiant la désignation des parties défenderesses.

L'affaire a fait l'objet d'un processus de médiation, mais sans succès.

En conséquence, cinq requêtes principales ont été entendues par la protonotaire Tabib.

Questions soumises à la Cour

1. La demande de contrôle déposée contre le Commissaire à l'information devrait-elle être radiée au motif qu'elle est dénuée de toute chance de succès ou qu'elle vise à obtenir plus d'une forme de redressement?

2. La Cour devrait-elle rejeter la requête présentée par M. Byer afin de faire rejeter l'opposition du Commissaire à sa demande de production, enjoignant ainsi au Commissaire de communiquer les documents dont la communication a été refusée par le SCT en vertu du régime d'accès?

3. Le SCT devrait-il être autorisé à déposer un affidavit confidentiel?

4. L'intitulé devrait-il être modifié afin de montrer que le président du Conseil du Trésor devrait être le seul défendeur?

Conclusions

La demande de contrôle déposée contre le Commissaire à l'information devrait-elle être radiée au motif qu'elle est dénuée de toute chance de succès ou qu'elle vise à obtenir plus d'une forme de redressement?

La protonotaire Tabib a noté que M. Byer ne demandait pas une ordonnance qui aurait permis au Commissaire à l'information de mener une nouvelle enquête

sur sa plainte visant le refus du SCT et a conclu que la demande originale contre le Commissaire devrait être radiée au motif qu'elle était dénuée de toute chance de succès.

La protonotaire Tabib a souligné que l'article 41 de la LAI ne confère pas à la Cour le pouvoir d'examiner les conclusions et les recommandations du Commissaire. En outre, bien que les enquêtes du Commissaire puissent faire l'objet d'un contrôle judiciaire en vertu de l'article 18.1, en l'espèce, le seul redressement demandé par M. Byer contre le Commissaire était le contrôle de sa « décision » ainsi qu'une ordonnance lui enjoignant notamment de communiquer les renseignements demandés au SCT. La protonotaire Tabib a considéré qu'un examen des recommandations du Commissaire n'aurait aucune utilité et qu'une ordonnance de *mandamus* ne doit pas être rendue à l'égard du Commissaire puisque ce dernier n'a pas le pouvoir de communiquer des documents ou d'en permettre l'accès en vertu de la Loi.

La Cour devrait-elle rejeter la requête présentée par M. Byer afin de faire rejeter l'opposition du Commissaire à sa demande de production, enjoignant ainsi au Commissaire de communiquer les documents dont la communication a été refusée par le SCT en vertu du régime d'accès?

Ayant décidé de radier la demande visant le Commissaire, la protonotaire Tabib a rejeté la requête contestant l'opposition du Commissaire à la production des documents refusés par le SCT.

Le SCT devrait-il être autorisé à déposer un affidavit confidentiel?

M. Byer n'a déposé aucune observation écrite en réponse à la requête présentée par le SCT afin d'être autorisé à déposer un affidavit confidentiel de communications entre lui et le Commissaire au sujet du traitement de sa demande d'accès. En conséquence, la protonotaire Tabib a accueilli cette requête.

L'intitulé devrait-il être modifié afin de montrer que le président du Conseil du Trésor devrait être le seul défendeur?

Prenant de nouveau acte du fait que M. Byer n'a pas produit un dossier de réponse ou avancé des arguments à l'audience relativement à la requête présentée par le SCT afin de faire modifier l'intitulé de la cause, la protonotaire Tabib a décidé que le président du Conseil du Trésor devrait être le seul défendeur. Elle a donc ordonné que l'intitulé de la cause soit modifié en conséquence.

Action à venir

M. Byer a interjeté appel des décisions rendues par la protonotaire Tabib, au motif notamment que celle-ci n'avait pas la compétence voulue pour ordonner le redressement. L'appel devrait être entendu le 23 juin 2004. La décision sera signalée dans le prochain rapport annuel.

Sheldon Blank* c. *Commissaire à l'information du Canada (T-2324-03) Cour fédérale

Le 9 décembre 2003, le demandeur, Sheldon Blank, a demandé à la Cour de rendre une ordonnance de *mandamus* obligeant le Commissaire à l'information à lui communiquer son rapport conformément à l'article 37 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le demandeur fait valoir que sa plainte n'a pas fait l'objet d'une enquête et que le Commissaire ne lui a pas fait rapport en temps opportun.

Le Commissaire à l'information a déposé un avis de comparution en l'espèce. M. Blank a été informé, par une lettre datée du 20 février 2004, que le Commissaire avait rendu compte des conclusions de son enquête et de ses recommandations au responsable de Justice Canada et qu'un rapport lui serait envoyé dès que ce dernier ferait savoir s'il suivrait ou non ces recommandations.

Comme il a envoyé son rapport à M. Blank en mars 2004, le Commissaire fera valoir devant la Cour que la demande de mandamus n'a plus aucun intérêt pratique.

IV. Le Commissaire en tant qu'intervenant

Procureur général du Canada* c. *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. et Commissaire à l'information du Canada (T-1470-00) Cour fédérale, (A-161-03) Cour d'appel fédérale
(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2002-2003, p. 120.)

La Cour n'a pas encore rendu sa décision dans cette affaire.

Conseil canadien des fabricants des produits du tabac* c. *Ministre du Revenu national, 8 septembre 2003, juge Russell.
(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2002-2003, p. 100, le rapport annuel 2001-2002, p. 94, et le rapport annuel 2000-2001, p. 137.)

Nature de l'instance

Le demandeur sollicitait une ordonnance enjoignant au ministre du Revenu national de refuser la communication de certains renseignements et documents de tiers en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* et une

ordonnance protégeant la confidentialité de ces documents, notamment l'identité de leurs auteurs, en vertu de l'article 47 de la Loi.

Faits

Les demandeurs sont le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac (CCFPT), une société à but non lucratif, et deux firmes de consultants dont les noms n'ont pas été divulgués.

Après trois réunions privées avec l'ADRC, le CCFPT a convenu de retenir les services de deux firmes de consultants pour réaliser des études et préparer des rapports sur la contrebande du tabac. Deux rapports (A et B) ont été remis à l'ADRC en août 1998.

En octobre 1998, M. Cunningham, agissant au nom de la Société canadienne du cancer, a présenté une demande de communication à l'ADRC. Il demandait d'avoir accès aux documents envoyés à l'industrie du tabac ou à ses représentants, y compris le CCFPT, et reçus par ceux-ci depuis le 1er février 1998, portant sur le marquage ou l'estampillage des emballages des produits du tabac.

Après avoir vu sa demande être refusée par l'ADRC, M. Cunningham a déposé une plainte devant le Commissaire à l'information. Dans des lettres envoyées au Commissaire, l'ADRC indiquait que les renseignements demandés étaient exemptés de communication en vertu de l'alinéa 20(1)b) de la Loi et que « le dossier contient des documents qui ne sont pas pertinents à la demande ». L'ADRC a proposé au Commissaire de divulguer, avec l'accord du CCFPT, les parties du rapport B qui contenaient des renseignements au sujet de l'objet de la demande, savoir « le marquage [et l']estampillage des emballages des produits du tabac ». L'ADRC a prélevé ces parties du rapport B, sous réserve de prélèvements additionnels en vertu de l'alinéa 16(1)c), du paragraphe 16(2) et de l'alinéa 20(1)b) de la Loi. L'ADRC a aussi indiqué qu'elle partageait l'avis du CCFPT selon lequel le rapport A n'était pas pertinent à la demande de M. Cunningham.

Le 28 avril 2000, l'ADRC a fait part aux demandeurs de son intention de communiquer les lettres d'accompagnement et les rapports. Les demandeurs ont alors présenté une demande à la Cour fédérale du Canada.

Le Commissaire à l'information a rendu compte des conclusions de son enquête le 5 juillet 2000. Il a conclu que tous les documents désignés par l'ADRC étaient pertinents à la demande d'accès et qu'ils n'auraient pas dû être exemptés en vertu du paragraphe 20(1) ou de l'article 16 de la Loi. Il a recommandé la communication des documents au demandeur.

Questions en litige

La présente demande soulevait les questions juridiques suivantes :

1. Les documents désignés sont-ils pertinents à la demande d'accès?

2. Les documents sont-ils exemptés de la communication en vertu des alinéa 20(1)a), b), c) ou d) de la Loi?

Conclusions

Les documents désignés sont-ils pertinents à la demande d'accès?

Les demandeurs se fondaient sur l'article 6 de la Loi, affirmant que celui-ci exige des ministères fédéraux qu'ils recherchent et communiquent uniquement les documents qui sont pertinents aux renseignements demandés. Les demandeurs soutenaient qu'une petite partie seulement du rapport B – celle portant sur le marquage des produits du tabac – et l'annexe D sont pertinents. Par conséquent, le reste du rapport B, le rapport A et les lettres d'accompagnement ne devraient pas être communiqués. En outre, ils ont souligné que les parties pertinentes sont exemptées de la communication en vertu du paragraphe 20(1) de la Loi.

Les défendeurs soutenaient que la pertinence n'est pas une exception pouvant être invoquée par un tiers. Les demandeurs n'ont donc pas qualité pour agir comme tiers et faire valoir que les documents demandés ne sont pas pertinents à une demande particulière de renseignements.

La Cour n'était pas d'accord avec les demandeurs. Selon elle, il n'y a pas d'exception fondée sur la pertinence qui pourrait être invoquée par ces derniers. En ce qui concerne l'interprétation de l'article 6, la Cour a écrit :

> La formulation de l'article 6 n'interdit pas la divulgation de documents qui ne sont pas pertinents à la demande. En fait, l'article 6 ne traite pas de la pertinence. Il précise simplement que la demande se fait par écrit et qu'elle doit être rédigée en des termes suffisamment précis pour permettre de trouver le document demandé. Il faudrait une interprétation très libre pour arriver à la conclusion que cette formulation impose aux institutions fédérales l'obligation de refuser de divulguer des renseignements qui ne sont pas pertinents à la demande.

Bien qu'aucune décision judiciaire n'établisse clairement le droit des tiers d'invoquer d'autres exemptions que celles prévues à l'article 20, la Cour s'est fondée sur une note du Conseil du Trésor datée du 4 décembre 1992 dans laquelle il était clairement indiqué qu'« [e]n vertu de la Loi, la non-pertinence n'est pas un motif pour exclure ou protéger une partie d'un document » et

qu'« [i]l va sans dire qu'il incombe à l'institution de déterminer ce qui est ou non pertinent ».

La Cour a ajouté que, dans l'éventualité où elle serait dans l'erreur au sujet de l'interprétation de l'article 6 de la Loi, les documents demandés étaient de toutes façons pertinents à la demande d'information. Bien que la demande ait trait à première vue au marquage et à l'estampillage seulement, il ressort du contexte dans lequel elle a été faite que ces questions faisaient partie d'une préoccupation plus large au sujet de la contrebande.

La Cour a considéré que le Commissaire à l'information avait eu raison de conclure « qu'on a donné une interprétation indûment restrictive à la demande d'accès et qu'on n'aurait pas dû refuser la divulgation des documents en cause au motif qu'ils n'étaient pas pertinents à la demande ». Par conséquent, l'absence de pertinence n'a pas été considérée comme un motif justifiant une ordonnance de non-divulgation dans cette affaire.

Les documents sont-ils exemptés de la communication en vertu des alinéa 20(1)a), b), c) ou d) de la Loi?

En plus de la pertinence, les demandeurs ont soutenu que la communication des documents devrait être refusée en vertu des diverses exceptions prévues par le paragraphe 20(1) de la Loi.

Alinéa 20(1)a)

En ce qui concerne l'alinéa 20(1)a), les demandeurs soutenaient que les documents renferment des secrets industriels qui leur appartiennent et qui leur sont très précieux. Le rapport A a une composante de secret industriel en raison de sa méthodologie unique et le rapport B contient des procédés, des méthodes et des techniques d'analyse qui ont une valeur inestimable pour le demandeur B.

Citant en l'approuvant la décision rendue par le juge Strayer dans *Société Gamma Inc.* c. *Canada (Secrétaire d'État)*[1], la Cour a indiqué qu'il faut, pour que l'alinéa 20(1)a) s'applique, que les demandeurs démontrent que les renseignements contiennent un « renseignement de caractère technique, que l'on garde très jalousement et qui est pour celui qui le possède tellement précieux que sa seule divulgation ferait naître en faveur de ce possesseur une présomption de préjudice ».

La Cour a considéré qu'aucune preuve ne démontrait en l'espèce que les documents étaient visés à l'alinéa 20(1)a). Elle a indiqué que l'expression « secret industriel » a un sens étroit et technique et a la signification de quelque chose qui concerne les arts mécaniques et les sciences appliquées. En l'espèce,

[1] [1994] A.C.F. no 589.

les demandeurs ont seulement été en mesure de démontrer qu'ils possédaient une connaissance analytique constituée par plusieurs années d'expérience intensive. Cette connaissance n'est cependant pas assez solide pour établir une méthodologie unique qui pourrait satisfaire à la définition d'un « secret industriel » visée à l'alinéa 20(1)a).

Alinéa 20(1)b)

Les demandeurs soutenaient également que les documents contenaient des renseignements financiers et commerciaux fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui ont été traités comme tels de façon constante par ce tiers.

Après avoir examiné les documents, la Cour a décidé qu'ils ne constituaient pas intégralement des renseignements financiers ou commerciaux confidentiels. Elle a ajouté que, même si les renseignements étaient considérés comme étant de nature financière ou commerciale, ils n'étaient pas confidentiels au sens de l'alinéa 20(1)b). La Cour a cité en l'approuvant la décision rendue par la juge Layden-Stevenson dans *Brookfield Lepage Johnson Controls Facility Management Services* c. *Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*[2], selon laquelle des renseignements ne sont pas confidentiels simplement parce qu'ils ont été traités comme tels. En outre, même si les engagements en matière de confidentialité peuvent être pris en compte, ils ne peuvent pas l'emporter sur les dispositions expresses de la Loi ou les déjouer. La Cour s'est fondée sur le passage suivant de la décision *Ottawa Football Club* c. *Canada (Ministre de la Condition physique et du Sport amateur)*[3] :

> ... il ne leur suffit pas de déclarer leur demande confidentielle pour la rendre telle de façon objective. Un tel principe saperait sûrement pour une grande part l'objectif de la Loi, qui consiste en partie à rendre disponibles au public les documents ayant motivé une certaine mesure gouvernementale ou son refus. Il ne serait pas davantage conforme à cet objectif qu'un ministre ou ses fonctionnaires puissent refuser la communication de documents en s'engageant simplement, lors de leur remise, à les considérer comme confidentiels.

Ainsi, les renseignements doivent être considérés comme confidentiels en fonction d'une norme objective. En l'espèce, la Cour a convenu que les renseignements avaient été fournis par des tiers qui les avaient traités comme des renseignements confidentiels de façon constante. Ces renseignements n'étaient toutefois pas confidentiels selon une norme objective et ne peuvent donc pas être traités comme tels dans le contexte de l'alinéa 20(1)b) puisqu'ils ont été présentés au gouvernement dans l'objectif de traiter de questions ayant un impact sur la politique gouvernementale en matière de tabac. Le fait d'en

---

[2] [2003] A.C.F. nº 348 (C.F. 1re inst.).

[3] [1989] 2 C.F. 480 (C.F. 1re inst.).

refuser l'accès au public ferait que celui-ci n'a aucun moyen de réagir, ce qui serait tout à fait contraire à l'objectif de la Loi.

Alinéa 20(1)c)

Les demandeurs soutenaient également que la communication des documents faciliterait grandement la tâche des concurrents des deux firmes de consultants lorsqu'ils soumissionneront contre elles à l'avenir. Ces concurrents auraient accès à leurs techniques confidentielles. En outre, la réputation des firmes de consultants serait entachée si leurs travaux pour l'industrie du tabac étaient connus. De leur côté, les défendeurs soutenaient que les demandeurs n'avaient pas démontré l'existence d'un risque vraisemblable de préjudice probable.

La Cour a rappelé en y souscrivant les propos formulés par le juge Gibson dans *SNC Lavalin Inc.* c. *Canada (Ministre de la Coopération internationale)*[4] :

> ... il ne suffit pas simplement que la demanderesse établisse que la communication pourrait lui causer un préjudice. Une hypothèse, quelque éclairée qu'elle soit, ne répond pas aux critères du risque vraisemblable de perte financière ou de préjudice à la position concurrentielle de l'intéressée.

En outre, la Cour a convenu avec les défendeurs que la preuve des demandeurs était seulement fondée sur des suppositions. Les demandeurs n'ont pas démontré comme ils devaient le faire que la communication pouvait entraîner un risque vraisemblable de préjudice probable au sens de l'alinéa 20(1)c).

Alinéa 20(1)d)

Les demandeurs soutenaient également que la communication des documents risquait vraisemblablement d'entraver des négociations en vue de contrats ou à d'autres fins. La Cour a souligné que, pour que l'alinéa 20(1)d) s'applique, les demandeurs doivent démontrer qu'« il y a une probabilité et non une simple possibilité ou supposition que la divulgation des renseignements vienne entraver des négociations en vue de contrats ou à d'autres fins ». La Cour a aussi établi une distinction entre les alinéas 20(1)c) et 20(1)d), précisant que cette dernière disposition exige un empêchement ou une entrave à des négociations contractuelles. Elle a conclu que la preuve des demandeurs était fondée sur des suppositions et ne satisfaisait pas à la norme exigée.

Issue de l'affaire

La demande a été rejetée en entier. Les dépens ont été accordés aux défendeurs et aux parties ajoutées. Les documents en cause ont été communiqués au représentant de la Société canadienne du cancer.

---

[4] [2003] A.C.F. nº 870 (C.F. 1re inst.).

C. Modifications législatives

Le projet de loi C-25 (gouvernement), intitulé *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, a reçu la sanction royale le 10 novembre 2003 et entrera en vigueur par proclamation. Le projet de loi modifiera :

- les paragraphes 55(4) et 57(4) de la Loi en remplaçant l'expression « public service of Canada » par « federal public administration » dans la version anglaise; (article 224)

- le paragraphe 55(3) de la Loi en remplaçant l'expression « Public Service » par « public service » dans la version anglaise, sauf dans les expressions « Public Service corporation », « *Public Service Employment Act* », « Public Service Pension Fund » et « *Public Service Superannuation Act* ». (article 225)

Le projet de loi C-8 (gouvernement), intitulé « *Loi constituant Bibliothèque et Archives du Canada, modifiant la Loi sur le droit d'auteur et modifiant certaines lois en conséquence* », a franchi l'étape de la troisième lecture le 29 mars 2004. Lorsqu'il sera en vigueur, ce projet de loi remplacera l'alinéa 68c) de la *Loi sur l'accès à l'information* par la disposition suivante :

c) les documents déposés à Bibliothèque et Archives du Canada, au Musée des beaux-arts du Canada, au Musée canadien des civilisations, au Musée canadien de la nature ou au Musée national des sciences et de la technologie par des personnes ou organisations extérieures aux institutions fédérales ou pour ces personnes ou organisations. (article 23)

(2004, projet de loi C-8, article 23, réintroduit devant la Chambre des communes le 11 février 2004, lu et renvoyé au Comité du Sénat le 18 février 2004)

Modifications proposées à la *Loi sur l'accès à l'information*

Le projet de loi C-11 (gouvernement), intitulé « *Loi portant mise en vigueur de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank* », propose de remplacer le paragraphe 13(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* par ce qui suit : Définition de « gouvernement autochtone » :

- 13.(3) L'expression « gouvernement autochtone » à l'alinéa (1)e) s'entend :
  - (a) du gouvernement nisga'a, au sens de l'Accord définitif nisga'a mis en vigueur par la *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*;
  - (b) du conseil, au sens de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank mis en vigueur par la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank*. (article 16)

(2004, projet de loi C-11, article 16, lu, adopté et renvoyé au Comité le 13 février 2004; retourné avec amendements le 12 mars 2004)

Le projet de loi C-31 (gouvernement), intitulé *Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu entre le peuple tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence*, propose de remplacer le paragraphe 13(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* par ce qui suit : Définition de « gouvernement autochtone »

- 13.(3) L'expression « gouvernement autochtone » à l'alinéa (1)e) s'entend :
  - (a) du gouvernement nisga'a, au sens de l'Accord définitif nisga'a mis en vigueur par la *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*;
  - (b) du gouvernement tlicho, au sens de l'article 2 de la *Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho*. (article 98)

(2004, projet de loi C-31, article 98; première lecture franchie le 31 mars 2004).

Le projet de loi C-462, un projet de loi d'initiative parlementaire intitulé « *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information et d'autres lois en conséquence* », touche la Loi dans son ensemble. Pour plus de détails, voir le texte complet du projet de loi.

(2004, projet de loi C-462, réintroduit et lu le 2 février 2004, débattu en deuxième lecture le 24 février 2004)

Les trois projets de loi ont été rayés du Feuilleton à la prorogation le 23 mai 2004.

Modifications aux annexes I et II

Les articles 127 et 128 de la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon* (L.C. 2003, ch. 7) sont entrés en vigueur le 13 mai 2003. (Voir le rapport annuel 2003, p. 125)

L'annexe I de la Loi a été modifiée par adjonction, selon l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales », de ce qui suit : Centre canadien des armes à feu. (Gazette du Canada Partie II, DORS/2003-148, entré en vigueur le 14 avril 2003)

L'annexe I de la Loi a été modifiée par adjonction, selon l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales », de ce qui suit : Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences. (Gazette du Canada Partie II, DORS/2003-423, entré en vigueur le 12 décembre 2003)

L'annexe I de la Loi a été modifiée par adjonction, selon l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales », de ce qui suit : Ministère du Commerce international. (Gazette du Canada Partie II, DORS/2003-428, entré en vigueur le 12 décembre 2003)

L'annexe I de la Loi a été modifiée par adjonction, selon l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales », de ce qui suit : Agence des services frontaliers du Canada. (Gazette du Canada Partie II, DORS/2003-435, entré en vigueur le 12 décembre 2003)

L'annexe I de la Loi a été modifiée par adjonction, selon l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales », de ce qui suit : Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada. (Gazette du Canada Partie II, DORS/2003-440, entré en vigueur le 12 décembre 2003)

L'annexe I de la Loi a été modifiée par suppression, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales », de ce qui suit : Communication Canada. (Gazette du Canada Partie II, DORS/2004-24, entré en vigueur le 1er avril 2004)

Le projet de loi C-6 (gouvernement), intitulé *Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 7 novembre 2003 et entrera en vigueur par proclamation. L'article 78 de ce projet de loi modifiera l'annexe I de la Loi en y ajoutant le « Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations » sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » . L'article 79 modifiera l'annexe II en y ajoutant « *Loi sur le règlement des revendications particulières* » ainsi que la mention de l'article 38 et des paragraphes 62(2) et 75(2) en regard de ce titre de loi.

Le projet de loi C-25 (gouvernement), intitulé *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, a reçu la sanction royale le 10 novembre 2003. L'article 246 est entré en vigueur le 20 novembre 2003 (Gazette du Canada Partie II, TR/2003-178). Cette disposition modifie l'annexe I de la Loi en y ajoutant, selon l'ordre alphabétique, « Tribunal de la dotation de la fonction publique » sous l'intertitre « Autres institutions fédérales ». Les articles 88, 251 et 252 entreront en vigueur par proclamation. Ces dispositions modifieront l'annexe I de la Loi :

- en remplaçant, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales », « Public Service Staff Relations Board » par « Public Service Labour Relations Board »; (article 88)
- en supprimant, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales », « Centre canadien de gestion »; (article 251)
- en ajoutant, selon l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales », « École de la fonction publique du Canada ». (article 252)

Le projet de loi C-6 (gouvernement), intitulé *Loi concernant la procréation assistée et la recherche connexe*, a reçu la sanction royale le 29 mars 2004. Lorsqu'elle entrera en vigueur, cette loi modifiera l'annexe I en y ajoutant, selon l'ordre alphabétique, « Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée » sous l'intertitre « Autres institutions fédérales ». Elle modifiera en outre l'annexe II en y ajoutant « *Loi sur la procréation assistée* » ainsi que la mention du paragraphe 18(2) en regard de ce titre de loi.

Le projet de loi C-4 (gouvernement), intitulé *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 31 mars 2004 et entrera en vigueur par proclamation. Son article 5 modifiera l'annexe I de la Loi en supprimant, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales », « Conseiller en éthique ».

Le projet de loi C-16 (gouvernement), intitulé *Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 1er avril 2004 et entrera en vigueur par proclamation. Ce projet de loi modifiera l'annexe II de la Loi en y ajoutant, selon l'ordre alphabétique, « *Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels* » ainsi que la mention des paragraphes 9(3) et 16(4) en regard de ce titre de loi.

Modifications proposées aux annexes I et II

Au cours de l'exercice 2003-2004, de nouvelles institutions fédérales ont été assujetties aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, tandis que d'autres, qui ont été abolies, ont été rayées de la liste. Les modifications qui suivent ont été apportées aux annexes I et II de la Loi.

Le projet de loi C-7 (gouvernement), intitulé « *Loi modifiant certaines lois fédérales et édictant des mesures de mise en œuvre de la convention sur les armes biologiques ou à toxines, en vue de renforcer la sécurité publique* », propose de modifier l'annexe II de la Loi en remplaçant la mention « paragraphes 4.8(1) et 6.5(5) », en regard de la mention « Loi sur l'aéronautique », par la mention « paragraphes 4.79(1) et 6.5(5) ». (2004, projet de loi C-7, article 107, réintroduit devant la Chambre des communes le 11 février 2004; première lecture par le Sénat franchie le 11 février 2004; débattu au Sénat en février et mars; renvoyé au Comité le 11 mars 2004; retourné sans amendement le 1er avril 2004)

Le projet de loi C-8 (gouvernement), intitulé « *Loi constituant Bibliothèque et Archives du Canada, modifiant la Loi sur le droit d'auteur et modifiant certaines lois en conséquence* », propose de modifier l'annexe I de la Loi en supprimant, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales », « Archives nationales du Canada » et « Bibliothèque nationale ». Il propose également de modifier l'annexe I en y ajoutant, selon l'ordre alphabétique, « Bibliothèque et Archives du Canada » sous l'intertitre « Autres institutions fédérales ». (2004, projet de loi C-8, articles 24 et 25, réintroduit devant la Chambre des communes le 11 février 2004; lu et renvoyé au Comité du Sénat le 18 février 2004).

Le projet de loi C-23 (gouvernement), intitulé « *Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois* », propose de modifier l'annexe I de la Loi en y ajoutant, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales », « Commission de la fiscalité des premières nations », « Conseil de gestion financière des premières nations » et « Institut de la statistique des premières nations ». Il propose également de modifier l'annexe II de la Loi en y ajoutant « *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* » ainsi que la mention « article 106 » en regard de ce titre de loi. (2004, projet de loi C-23, déposé et lu le 10 mars 2004; réputé lu, renvoyé au Comité (Affaires autochtones, développement du Grand Nord et ressources naturelles) et retourné le 10 mars 2004)

Le projet de loi C-25 (gouvernement), intitulé « *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles dans le secteur public et de protection des dénonciateurs* », propose de modifier l'annexe I de la Loi en y ajoutant, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales », « Commissaire à l'intégrité du secteur public ».
(2004, projet de loi C-25, article 48; première lecture franchie le 22 mars 2004)

Le projet de loi C-302 (initiative parlementaire), intitulé « *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information (sociétés d'État et Commission canadienne du blé)* », propose d'assujettir toutes les sociétés d'État et la Commission canadienne du blé aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Ce projet de loi, qui a été initialement déposé, lu et imprimé le 18 novembre 2002, a été maintenu pendant la 3e Session de la 37e Législature conformément à l'article 86.1 du Règlement provisoire du 2 février 2004.

Le projet de loi C-462 (initiative parlementaire), intitulé « *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information* et d'autres lois en conséquence », propose de modifier les annexes I et II de la Loi. L'article 27 propose de modifier l'annexe I de la Loi en y ajoutant, selon l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » : Bureau du Commissaire à la protection de la vie privée; Bureau du directeur général des élections, Bureau du vérificateur général du Canada; Commissariat à l'information; Commissariat aux langues officielles; Commission canadienne du blé; Corporation du Centre national des Arts; Énergie atomique du Canada, Limitée; Exportation et développement Canada; Société canadienne des postes; Société Radio-Canada. L'article 28 du projet de loi abroge l'annexe II de la Loi. (2004, projet de loi C-462, réintroduit et lu le 2 février 2004, débattu en deuxième lecture le 24 février 2004)

Le projet de loi C-507 (initiative parlementaire), intitulé « *Loi prévoyant l'établissement et la tenue d'un registre national des implants mammaires* », propose de modifier l'annexe I de la Loi en y ajoutant, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales », « Directeur du Registre des implants mammaires ». Il propose aussi de modifier l'annexe II en y ajoutant « *Loi sur le Registre des implants mammaires* » ainsi que la mention « article 11 » en regard de ce titre de loi.
(2004, projet de loi C-507, articles 19 et 20; première lecture franchie le 29 mars 2004)

Modifications au Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales

L'annexe du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* (*Loi sur l'accès à l'information*) a été modifiée par adjonction, selon l'ordre numérique, dans la colonne I, de « 22.3 Centre canadien des armes à feu » et, dans la colonne II, de « Président directeur général ». (TR/2003-98, entré en vigueur le 14 avril 2003)

L'annexe du Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales (*Loi sur l'accès à l'information*) a été modifiée par le remplacement du passage de l'article 22.3 figurant dans la colonne II par « Commissaire aux armes à feu ». (TR/2003-116, entré en vigueur le 30 mai 2003)

L'annexe du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* (*Loi sur l'accès à l'information*) a été modifiée par adjonction, selon l'ordre numérique, dans la colonne I, de « 77.21 Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences » et, dans la colonne II, de « Ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences ». (Gazette du Canada Partie II, TR/2003-207, entré en vigueur le 12 décembre 2003)

L'annexe du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* (*Loi sur l'accès à l'information*) a été modifiée par adjonction, selon l'ordre numérique, dans la colonne I, de « 77.3 Ministère du Commerce international » et, dans la colonne II, de « Ministre du commerce international ». (Gazette du Canada Partie II, TR/2003-213, entré en vigueur le 12 décembre 2003)

L'annexe du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* (*Loi sur l'accès à l'information*) a été modifiée par adjonction, selon l'ordre numérique, dans la colonne I, de « 11.01 Agence des services frontaliers du Canada » et, dans la colonne II, de « Solliciteur général du Canada portant le titre de vice-premier ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile ». (Gazette du Canada Partie II, TR/2003-220, entré en vigueur le 12 décembre 2003)

L'annexe du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* (*Loi sur l'accès à l'information*) a été modifiée par adjonction, selon l'ordre numérique, dans la colonne I, de « 9.101 Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada » et, dans la colonne II, de « Le président du Conseil privé de la Reine pour le Canada ». (Gazette du Canada Partie II, TR/2003-225, entré en vigueur le 12 décembre 2003)

Projets de loi morts au Feuilleton qui n'ont pas été réintroduits

L'article 144 du projet de loi C-19, « *Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois* », proposait de modifier l'annexe I de la Loi en y ajoutant, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » : « Commission de la fiscalité des premières nations », « Conseil de gestion financière des premières nations » et « Institut de la statistique des premières nations ». L'article 145 proposait de modifier l'annexe II en y ajoutant, selon l'ordre alphabétique, « *Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* » ainsi que la mention « article 106 » en regard de ce titre de loi. Ce projet de loi est mort au Feuilleton le 12 novembre 2003 et n'a pas été réintroduit depuis.

L'article 24 du projet de loi S-6 (Sénat), intitulé « *Loi visant à favoriser la prévention des conduites répréhensibles dans la fonction publique en établissant un cadre pour la sensibilisation aux pratiques conformes à l'éthique en milieu de travail, le traitement des allégations de conduites répréhensibles et la protection des dénonciateurs* », proposait de modifier l'annexe II de la Loi en y ajoutant, selon l'ordre alphabétique, « *Loi sur la dénonciation dans la fonction publique article 10, paragraphe 14(4) et article 20* ». Ce projet de loi est mort au Feuilleton le 12 novembre 2003 et n'a pas été réintroduit depuis.

CHAPITRE VI
SERVICES INTÉGRÉS

Les Services intégrés fournissent des services administratifs (finances, ressources humaines, technologie de l'information, services administratifs généraux et bibliothèque) au Commissariat à l'information. Ils ont pour objectif d'apporter un appui aux responsables de l'administration du programme.

Depuis l'exercice 2002-2003, le Commissariat à l'information du Canada a dû fournir ses services intégrés indépendamment, après que le Commissaire à la protection de la vie privée sortant a décidé de façon unilatérale de mettre fin au modèle de services partagés dont les frais étaient répartis selon l'utilisation.

Par conséquent, en 2003-2004, la fonction des Services intégrés a dû obtenir des ressources supplémentaires pour compenser la charge de travail accrue et les économies d'échelle réduites à la suite de la décision du Commissaire à la protection de la vie privée sortant.

Malgré les nombreux défis qui se sont posés à la Direction des services intégrés, celle-ci a pu s'attaquer et apporter des améliorations à plusieurs aspects importants de ses services.

Services financiers

Parmi les améliorations aux Services financiers qui ont été amorcées par l'agent principal des finances, mentionnons l'élaboration de politiques et de marches à suivre exhaustives régissant l'application et la surveillance de la délégation des pouvoirs de signature en matière financière aux gestionnaires. Ces politiques et marches à suivre allaient dans le sens d'un nouvel instrument de délégation qui actualisait les plafonds imposés aux pouvoirs de dépenser des gestionnaires au Commissariat à l'égard d'éléments comme l'accueil, les fournitures de bureau et les contrats. Un cahier d'information fondé sur les politiques et marches à suivre ainsi que le nouvel instrument de délégation a également été élaboré et remis aux gestionnaires de centres de responsabilité.

L'agent principal des finances a également amorcé un examen des progrès réalisés en vue de la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne dans toute l'organisation, au moyen du cadre de gestion énoncé par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans son document intitulé « Une gestion axée sur les résultats ». L'examen a révélé que, sauf quelques aspects, la fonction de

contrôleur moderne est pleinement mise en œuvre au Commissariat. Un plan d'action a été approuvé et, sous réserve des ressources voulues, sera mené en 2004-2005 en vue de la pleine mise en œuvre des éléments susceptibles d'améliorations.

Ressources humaines

Dans une lettre datée du 11 juillet 2003, la Commission de la fonction publique (CFP) exprimait sa satisfaction à l'égard de la façon dont le Commissariat à l'information respecte les valeurs liées à la dotation en personnel dans l'utilisation de ses pouvoirs délégués en la matière. La CFP a souligné les bonnes pratiques qui sont déjà en vigueur, et, en réponse à ses recommandations, la Direction des services intégrés a dispensé à tous les employés du Commissariat un cours sur les valeurs en matière de dotation ainsi qu'une formation sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique.

De plus, pendant l'exercice 2003-2004, la Direction des services intégrés a élaboré, publié et mis en œuvre un processus et des lignes directrices concernant les actes répréhensibles au travail et a diffusé de l'information pour faire connaître à tous les nouveaux employés le code de conduite et leurs responsabilités à cet égard.

Au cours de l'exercice, la Direction a entrepris l'élaboration d'un plan fonctionnel relatif à la gestion des ressources humaines, assorti d'une stratégie de communications, lesquels permettront la bonne compréhension du plan et des valeurs importantes que représentent la compétence, la justice, l'équité et la transparence. La Direction a également élaboré des plans et affecté les ressources nécessaires pour la formation de chaque spécialiste en ressources humaines de manière que ceux-ci aient les outils voulus pour fournir en tout temps des conseils sur le processus et les valeurs aux gestionnaires et aux employés.

Services administratifs et bibliothèque

En 2003-2004, le Commissariat à l'information a continué de fournir une salle de lecture publique par l'intermédiaire de ses services de bibliothèque et actualisé toutes ses politiques et marches à suivre énoncées dans un manuel des procédures administratives exhaustif et à jour, par l'intermédiaire des Services administratifs. De plus, dans le cadre de l'initiative gouvernementale de reprise après sinistre, on a commencé l'élaboration d'un plan de reprise des activités.

Information financière

Le budget des opérations du Commissaire à l'information pour l'exercice 2003-2004 s'établissait à 4 639 670 $. Les dépenses réelles pour la même année

atteignaient 4 636 083 $, dont la somme de 60 238 $ est remboursable à l'organisation par le biais du Crédit 5 du Conseil du Trésor.

Les coûts relatifs au personnel, atteignant 3 668 039 $, représentaient 79 p. 100 de toutes les dépenses; les 968 044 $ qui restent englobaient toutes les autres dépenses, y compris les autres services professionnels, les transports et les communications.

Il est fait état du détail des dépenses à la Figure 2 (ressources par activité) et la Figure 3 (détails par objet de dépense).

Figure 2 : Ressources par activité (2003-2004)

	ETP	Pourcentage	Budget des opérations*	Pourcentage
Accès à l'information du gouvernement	40,8	75 %	3 634 280 $	78 %
Services intégrés	13,7	25 %	1 001 803 $	22 %
Total - Crédit de l'accès	54,5	100 %	4 636 083 $	100 %

*Exclut le régime d'avantages sociaux des employés.

Figure 3 : Détails par objet de dépense (2003-2004)

	Accès à l'information du gouvernement	Services intégrés	Total
Salaires	2 934 091	733 948	3 668 039
Transports et communications	75 757	79 499	155 256
Information	59 029	2 493	61 522
Services professionnels	395 765	98 821	494 586
Locations	20 100	10 656	30 756
Réparations et entretien	12 373	28 888	41 261
Fournitures et approvisionnement	28 946	40 093	69 039
Acquisition de machines et de matériel	103 601	5 836	109 437
Autres subventions et paiements	4 617	1 568	6 185
Total	3 634 280	1 001 803	4 636 083

Notes:
1. Exclut le régime d'avantages sociaux des employés.
2. La somme de 58 145 $ en dépenses salariales est remboursable au Commissariat à l'information du Canada par le biais du Crédit 5 du Conseil du Trésor.
3. Les chiffres relatifs aux dépenses ne tiennent pas compte des rajustements finals de fin d'exercice.

Le défi au plan des ressources

Au cours de la dernière décennie, les ressources n'ont pas augmenté au même rythme que la charge de travail. En ce qui concerne le groupe des enquêteurs, le Commissariat n'a pas été en mesure de remplacer les enquêteurs qui ont pris leur retraite ou qui ont quitté leur poste et compte un effectif d'enquêteurs (23) qui est bien en-deça du nombre d'enquêteurs nécessaires pour traiter le nombre de plaintes qui est prévu pour l'année. Outre cet écart, l'on remarque un arriéré d'enquêtes non terminées qui représente l'équivalent de la charge de travail annuelle du Commissariat.

Pour ce qui est du groupe d'employés qui n'exerce pas de fonctions d'enquête, le Commissariat a sérieusement grevé sa capacité au cours des 10 dernières années dans le but de transférer des ressources au sein du groupe des enquêteurs. Le Commissariat est passé de deux commissaires adjoints à un; d'un directeur général des Opérations et de deux directeurs des Enquêtes à un directeur général des Enquêtes et Révisions et un directeur des Opérations, et d'un directeur des Services juridiques et d'un directeur des Services de litigation, à un directeur des Services juridiques exerçant toutes ces fonctions.

De plus, le Commissariat a dû renoncer à ses effectifs chargés des affaires publiques, de la recherche, de l'éducation et de la formation pour consacrer des ressources au nombre croissant d'enquêtes.

Malgré nos efforts répétés destinés à convaincre le Conseil du Trésor d'accorder un financement suffisant à tout l'éventail des fonctions entrant dans le mandat du Commissaire – y compris plusieurs examens exhaustifs par des experts-conseils indépendants, menés conjointement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor ---, nous n'avons reçu que des fonds d'urgence et un financement partiel.

Ce manque flagrant de ressources a fait l'objet de discussions au sein du Comité parlementaire des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires lors de la comparution du Commissaire à l'information, cette année, pour défendre les prévisions budgétaires de 2004-2005. Des députés ont d'ailleurs demandé si cette insuffisance de ressources pouvait représenter le moyen qu'avait trouvé le gouvernement pour affaiblir la capacité du Commissaire de dénoncer les cas de refus de communication du gouvernement et de faire enquête à ce sujet; et si le gouvernement utilisait son pouvoir d'accorder et de refuser des ressources pour miner l'efficacité et l'indépendance du Commissaire.

Le Commissaire n'a pas jugé utile de parler de mauvaise foi pour faire comprendre que le problème de sous-financement est bien réel et a pour résultat concret une capacité affaiblie pour celui-ci de s'acquitter de la tâche que *lui a confiée le Parlement.*

Le Commissaire essaiera encore cette année de convaincre un nouveau gouvernement de faire ce que le gouvernement Chrétien refusait : accorder un financement suffisant au Commissariat à l'information. Le Commissaire travaillera également avec le Parlement et les autres agents du Parlement à la recherche de nouveaux mécanismes de financement susceptibles d'être plus indépendants du gouvernement. L'approche adoptée par le Parlement à l'égard du financement du Commissaire à l'éthique représente une solution de rechange intéressante. En vertu de l'approche, le Commissaire à l'éthique propose un budget au président de la Chambre des communes. Une fois que le président l'a approuvé (probablement après un examen du Bureau de régie interne), le budget est transmis au Conseil du Trésor, qui l'inclut tel quel aux prévisions de dépenses gouvernementales. Après quoi, les fonds sont remis au Commissaire.

CHAPITRE VII
FICHES DE RENDEMENT

Table des matières

1. Agence du revenu du Canada 85
2. Citoyenneté et Immigration Canada 93
3. Service correctionnel Canada 105
4. Pêches et Océans Canada 114
5. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international 121
6. Santé Canada 131
7. Développement des ressources humaines Canada 137
8. Industrie Canada 148
9. Ministère de la Défense nationale 167
10. Bureau du Conseil privé 176
11. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 183
12. Transports Canada 196

Agence du revenu du Canada
Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Depuis plusieurs années, un certain nombre d'établissements ont fait l'objet d'une vérification en raison de leur difficulté chronique à exécuter les demandes dans les délais. Dans son rapport annuel au Parlement de 1996-1997, l'ancien Commissaire à l'information signalait que les délais associés aux demandes d'accès avaient atteint des proportions inacceptables.

Le Commissaire à l'information a donc adopté la norme suivante qui est, selon lui, la meilleure façon d'évaluer la conformité d'un ministère avec les délais d'exécution : le pourcentage de demandes reçues en présomption de refus. Tous les ministères vérifiés ont été évalués en fonction de la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5 %	Idéal	A
5-10 %	Bon	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieur à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

Le présent rapport d'étape porte sur les progrès réalisés par l'Agence du revenu du Canada (ARC) pour maintenir une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le dernier rapport. Le présent rapport renferme aussi des renseignements sur l'état de la mise en application des recommandations formulées dans le rapport d'étape de janvier 2003.

2. ANTÉCÉDENTS AU CHAPITRE DE LA CONFORMITÉ

Dans sa fiche de rendement de 1999, le Commissariat à l'information du Canada avait accordé à l'Agence du revenu du Canada (ARC) (anciennement l'Agence des douanes et du revenu du Canada) la note F (signal rouge) sur la plan de la conformité avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, le rapport du Ministère entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes s'élevant à 85,6 %.

En janvier 2000, les statistiques ont révélé que, du 1er avril au 30 novembre 1999, le rapport entre les présomptions de refus et les demandes d'accès s'était amélioré pour passer à 51,5 %, ce qui correspondait toutefois encore à la note F.

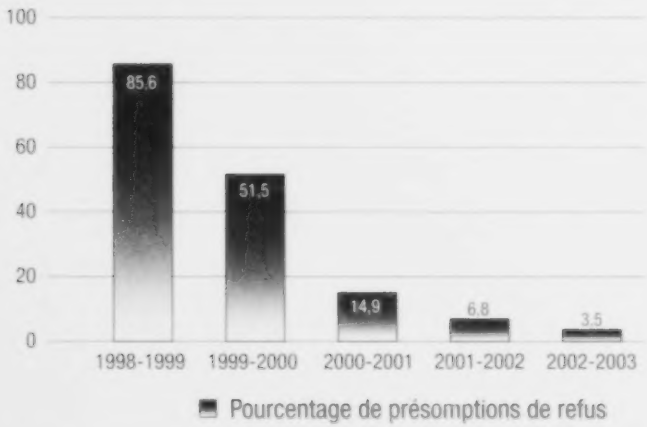
En janvier 2001, pour la période allant du 1er avril au 30 novembre 2000, la conformité de l'ARC avec la Loi était « à la limite », et le Ministère a reçu la note C avec un rapport de 14,9 %.

En janvier 2002, l'ARC a continué de réaliser des progrès impressionnants en réduisant le nombre de demandes en présomption de refus. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001, l'Agence a obtenu la note B avec un rapport de 6,8 % entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus.

Pour 2002-2003, l'ARC a continué d'améliorer son rendement en obtenant un rapport de présomption de refus de 3,5 %, correspondant à une note de A, ce rendement passant à 5,2 % pour tout l'exercice, correspondant à la note B.

Le graphique suivant montre l'amélioration continue et impressionnante de l'ARC dans ses efforts pour atteindre une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

RENDEMENT DEPUIS 1998



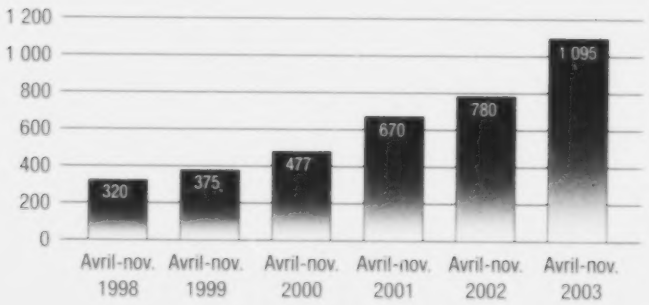
3. SITUATION ACTUELLE

Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2003, l'ARC a obtenu la note B, qui révèle une « bonne conformité » avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes s'élevait à 6,4 %.

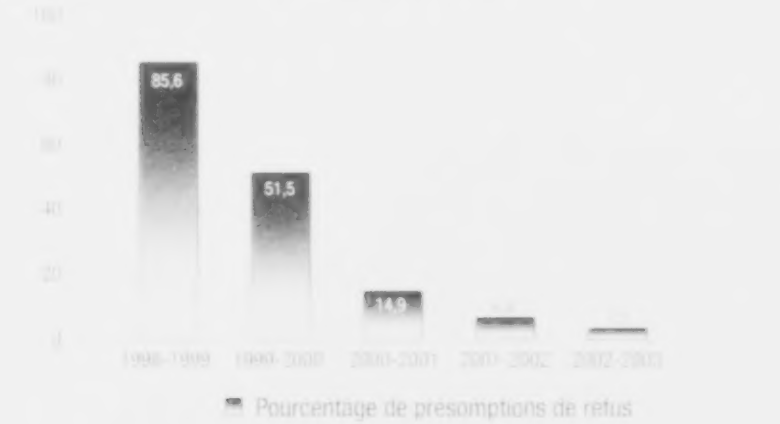
Même s'il s'agit d'une évaluation exacte du rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues pendant la période susmentionnée, on ne tient pas compte des demandes reportées présentées au cours de l'exercice précédent ni du nombre de demandes qui était déjà considérées comme une présomption de refus le 1er avril. Dans les rapports futurs, ces chiffres seront pris en considération; toutefois, dans le présent rapport, la note obtenue si l'on tient compte de cet ajout n'est fournie qu'à titre d'information. Dans ce cas-là, les résultats du 1er avril au 30 novembre 2003 correspondraient à 6,5 %, soit la note B.

Même si le ratio correspondant à une « conformité idéale » n'a pas été maintenu, le professionnalisme et le dévouement du personnel de l'AIPRP étaient évidents et ont permis à l'Agence d'obtenir d'aussi bons résultats compte tenu de l'augmentation importante du nombre de demandes qu'elle a reçues. Comme bien des organismes fédéraux, l'ARC a connu une augmentation stable des demandes au cours des cinq dernières années. Toutefois, l'augmentation de 40 % du nombre de nouvelles demandes présentées à l'ARC pendant la période visée par le rapport est énorme. Ce nombre croissant de demandes est indiqué dans le graphique ci-dessous, qui révèle une augmentation de 242 % au chapitre du nombre de demandes visées par la *Loi sur l'accès à l'information* reçues par l'ARC au cours de la période indiquée.

Demandes reçues par période



RENDEMENT DEPUIS 1998



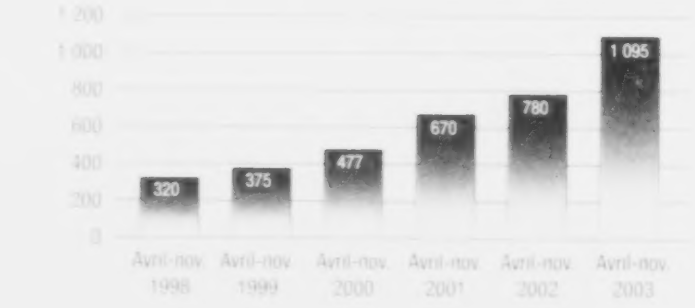
3. SITUATION ACTUELLE

Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2003, l'ARC a obtenu la note B, qui révèle une « bonne conformité » avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes s'élevait à 0,4 %.

Même s'il s'agit d'une évaluation exacte du rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues pendant la période visée, on ne tient pas compte des demandes reportées présentées au cours de l'exercice précédent ni du nombre de demandes qui était déjà considérées comme une présomption de refus le 1er avril. Dans les rapports futurs, ces chiffres seront pris en considération lorsque, dans le présent rapport, la note obtenue si l'on tient compte de cet aspect n'est fournie qu'à titre d'information. Dans ce cas-là, les résultats du 1er avril au 30 novembre 2003 correspondraient à un 5 % sur la note B.

Même si le ratio correspondant à une « conformité idéale » n'a pas été maintenu, le professionnalisme et le dévouement du personnel de l'AIPRP étaient évidents et ont permis à l'Agence d'obtenir d'aussi bons résultats compte tenu de l'augmentation importante du nombre de demandes qu'elle a reçues. Comme bon des organismes fédéraux, l'ARC a connu une augmentation stable des demandes au cours des cinq dernières années. Toutefois, l'augmentation de 40 % du nombre de nouvelles demandes présentées à l'ARC pendant la période visée par le rapport est énorme. Ce nombre croissant de demandes est indiqué dans le graphique ci-dessous, qui révèle une augmentation de 242 % au chapitre du nombre de demandes visées par la *Loi sur l'accès à l'information* reçues par l'ARC au cours de la période indiquée.

Demandes reçues par période



Pendant cet examen, le directeur et le directeur adjoint ont relevé un certain nombre d'initiatives mises en place au cours de 2003 qui ont permis de maintenir une bonne conformité :

- Suivi hebdomadaire des statistiques pour permettre aux gestionnaires d'être bien informés de la charge de travail en procédant à un contrôle à tous les niveaux de la direction. On procède actuellement à la création d'outils de rapport supplémentaires à l'intention des gestionnaires. Les évaluations de rendement futures à l'intention des gestionnaires de l'AIPRP, qui révéleront la participation des hauts fonctionnaires, comprendront des objectifs du rendement relatifs au taux d'exécution à temps des demandes visées par la *Loi sur l'accès à l'information*.

- Les processus liés à l'ouverture de nouvelles demandes comprennent maintenant une procédure de sélection. Cette procédure vise non seulement à relever et résoudre les problèmes administratifs liés à la réception des nouvelles demandes, mais également à déterminer si l'information demandée par le requérant conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* est accessible de façon officieuse et de façon plus pratique auprès des bureaux de programme de l'Agence.

- Il faut créer et doter un poste de cadre pour examiner les demandes afin de déterminer si elles peuvent être traitées de façon officieuse, et il faut également déterminer continuellement si l'information divulguée par l'entremise de demandes d'accès précédentes pourrait permettre de répondre de façon officieuse aux demandes. En novembre seulement, 17 demandes ont ainsi été traitées. Il s'agit d'une mesure encourageante. Au cours de l'exercice 2004-2005, l'ARC procédera à une vérification, à l'échelle de l'Agence, des dossiers et manuels, des activités quotidiennes, etc.; afin d'identifier d'autres moyens de divulguer l'information de façon routinière et proactive.

- Une sensibilisation accrue à l'échelle de l'Agence aux rôles et responsabilités a été intégrée au manuel d'orientation, et des ajouts futurs devraient comprendre des renvois en ligne.

4. CONSIDÉRATIONS FUTURES ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Récemment, l'ARC a subi une réorganisation considérable, y compris l'élimination de l'ancienne Direction générale des douanes de l'ADRC. On ne sait pas pour l'instant quelles en seront les répercussions sur la charge de travail et la capacité de l'ARC de continuer de répondre à temps aux demandes visées par la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'ARC a fait des efforts considérables pour améliorer son rendement depuis la fiche de rendement initiale. Néanmoins, l'ARC est encouragée à continuer

d'examiner les processus et les ressources et de trouver de nouvelles méthodes et technologies au fur et à mesure qu'elles deviennent accessibles. Les recommandations suivantes visent à appuyer les efforts continus de l'ARC concernant le traitement des demandes d'accès dans les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

4.1 Maintenir le rendement

Pour maintenir la conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, on doit porter une attention constante au processus d'accès. On encourage l'Agence à améliorer continuellement ses activités liées au processus d'accès, à tirer profit de ses réalisations et à consacrer les ressources nécessaires au maintien de la conformité idéale avec la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation nº 1

On encourage l'ARC à examiner continuellement son processus pour atteindre la conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

4.2 Accès officieux

L'Agence continue d'établir quels renseignements ont été divulgués à la suite de demandes d'accès précédentes au cours d'une période de 12 mois pour aider les requérants à décider s'ils souhaitent présenter des demandes officielles. De plus, le financement d'une analyse à l'échelle de l'Agence sur les possibilités de divulgation officieuse à l'intérieur des activités opérationnelles a été approuvé. Cette étude devrait être effectuée au cours du prochain exercice. Elle vise à relever les possibilités d'offrir des renseignements de façon routinière au public plutôt que par l'entremise du processus d'accès.

Recommandation nº 2

On encourage l'ARC à mettre la dernière main à l'analyse de l'information diffusée afin de déterminer les possibilités de mettre régulièrement les informations à la disposition du public.

4.3 Processus

Conjointement avec un examen interne du processus d'AIPRP qui est déjà en cours, l'ARC a l'intention d'élaborer des normes de traitement externes à l'intention des BPR de l'Agence.

Recommandation nº 3

On encourage l'ARC à procéder à l'analyse et à l'élaboration de leurs normes de traitement pour offrir aux employés et aux BPR des directives sur leurs rôles et responsabilités dans tout le processus d'accès à l'information.

5. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2003

En janvier 2003, les recommandations ont été formulées à l'ARC à propos des mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

Recommandation précédente nº 1

On encourage l'ARC à maintenir une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Mesure prise : Même si l'ARC n'a pu maintenir la note A pour une conformité idéale pendant la période visée par le présent rapport, compte tenu de l'augmentation du nombre de demandes reçues et du succès relatif connu au cours de la dernière année, on prévoit que l'ARC atteindra rapidement une conformité idéale. Toutefois, il faut faire une mise en garde concernant la mesure dans laquelle le bureau de l'AIPRP de l'ARC possède les ressources et le soutien nécessaires.

Recommandation précédente nº 2

On encourage l'ARC à mettre la dernière main à l'analyse de l'information diffusée à la suite des demandes d'accès, afin de déterminer les possibilités de mettre régulièrement les informations à la disposition du public.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 : L'ARC continue d'examiner ses dossiers diffusés précédemment ainsi que d'autres dossiers du Ministère qui peuvent être divulgués de façon routinière pour réduire encore plus le nombre de demandes en fournissant des dossiers de façon officieuse. On a affecté du personnel à cette question.

Recommandation précédente nº 3

On encourage l'ARC à effectuer l'analyse et la promotion des lignes directrices concernant la transparence, afin de fournir aux employés des instructions sur les informations qui peuvent être diffusées régulièrement aux clients et au public.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 : On procède à un examen continu de tous les aspects du processus ministériel et à l'élaboration de normes de traitement internes et externes. Des communications accrues entre le bureau de l'AIPRP et les BPR ont permis de mieux comprendre les rôles et responsabilités de toutes les parties en ce qui concerne le respect des délais.

6. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		1 avr. 2002-31 mars 2003	1 avr. 2003-30 nov. 2003
1.	Nombre de demandes reportées :	142	419
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice - en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	11	27
Partie B : Nouvelles demandes – demandes de la Partie A exclues		1 avr. 2002-31 mars 2003	1 avr. 2003-30 nov. 2003
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	1,137	1,095
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	694	387
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	7	24
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	6	20
	De 31 à 60 jours	1	3
	De 61 à 90 jours	0	1
	Plus de 91 jours	0	0
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	472	384
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	200	146
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	25	23
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	17	19
	De 31 à 60 jours	4	1
	De 61 à 90 jours	3	3
	Plus de 91 jours	1	0
7.	Au 30 novembre 2003, combien de demandes étaient en présomption de refus?		**24**

EXTRAIT DE L'ADRESSE DU SOUS-MINISTRE EN RÉPONSE AU RAPPORT D'ÉTAPE

« L'an dernier, nous avons été très heureux que votre bureau nous attribue la cote « A » en reconnaissance des efforts que nous avons déployés en vue de nous conformer aux exigences en matière de délais stipulées dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Même si nous avons travaillé fort cette année afin de conserver ce niveau de rendement, le nombre de demandes d'accès à l'information que l'ARC a reçues a augmenté au-delà de sa capacité de traitement. Ceci étant dit, la charge de travail que vous avez si justement décrite dans votre rapport est un des points auxquels nous entendons nous attaquer. Au cours de la prochaine année, par exemple, nous examinerons de quelle façon nous pourrions améliorer les possibilités pour les Canadiens de recevoir de l'information de notre part de manière informelle – sans les obliger à remplir des demandes officielles d'accès à l'information. Dans un contexte de rareté des ressources, nous avons également pris note de votre recommandation voulant que les ressources nécessaires soient allouées afin que l'ARC puisse de nouveau atteindre une conformité idéale à l'égard des exigences en matière de délais de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Pour conclure, je veux vous assurer de notre engagement continu envers les valeurs d'ouverture et de transparence que la *Loi sur l'accès à l'information* encourage, et, vous remercier d'avoir reconnu les efforts que nous avons déployés en vue d'appuyer ces valeurs. »

Citoyenneté et immigration Canada
Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Depuis plusieurs années, un certain nombre d'établissements ont fait l'objet d'une vérification en raison de leur difficulté chronique à exécuter les demandes dans les délais. Dans son rapport annuel au Parlement de 1996-1997, l'ancien Commissaire à l'information signalait que les délais associés aux demandes d'accès avaient atteint des proportions inacceptables.

Le Commissaire à l'information a donc adopté la norme suivante qui est, selon lui, la meilleure façon d'évaluer la conformité d'un ministère avec les délais d'exécution : le pourcentage de demandes reçues en présomption de refus. Tous les ministères vérifiés ont été évalués en fonction de la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5 %	Idéal	A
5-10 %	Bon	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieur à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

Le présent rapport d'étape, pour la période du 1er avril au 30 novembre 2003, examine les progrès réalisés par le Ministère pour atteindre une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le dernier rapport. Le présent rapport renferme aussi des renseignements sur l'état de la mise en application des recommandations formulées dans le rapport d'étape de janvier 2003.

2. HISTORIQUE DE LA CONFORMITÉ

Au début de 1999, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement sur la conformité du Ministère avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de

rendement avait attribué une note F (signal rouge) au Ministère, dont le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 48,9%.

En janvier 2000, le Commissariat à l'information du Canada a examiné l'état de l'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement et a présenté d'autres recommandations visant à réduire le nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. Du 1er avril au 30 novembre 1999, le rapport entre les présomptions de refus et les demandes d'accès s'est amélioré, passant à 23,4%, soit toujours la note F.

En janvier 2001, le Commissariat à l'information a signalé que le Ministère avait fixé pour objectif de répondre à 70 % des demandes d'accès dans les délais prévus par la Loi. De l'avis du Commissariat à l'information, cet objectif était inférieur aux exigences de la Loi. En 2000-2001, le rapport réel du Ministère entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 19,6 %, ce qui correspond à une note D (rendement « inférieur à la norme »).

En janvier 2002, le Commissariat a publié une autre fiche de rendement et d'autres recommandations. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus a diminué, passant à 13% (note C). Le Ministère a maintenu ce rythme de croisière en 2001-2002, où il a obtenu la note C pour un nouveau rapport de 12% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus.

L'examen de janvier 2003 a révélé que Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a joint le groupe sélect des ministères qui ont atteint la note A, soit une conformité idéale avec les délais réglementaires prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 3,8 %, et a légèrement augmenté à 4,9 % pour l'exercice complet, ce qui correspond toujours à la note A.

Il s'agit d'un résultat digne de mention pour le personnel et la direction de CIC concernés par le processus de demande d'accès. Le Ministère a été félicité pour ses efforts, et on l'a encouragé à maintenir ce rendement.

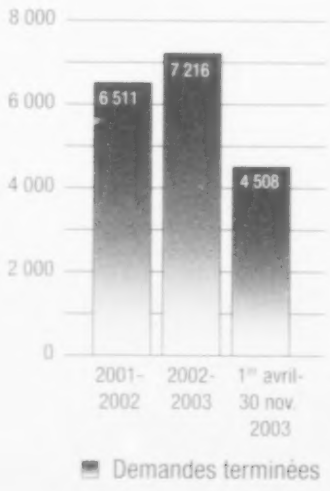
3. SITUATION ACTUELLE

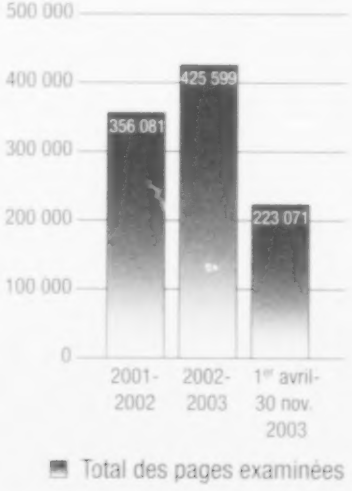
Au cours des dernières années, CIC a fait d'énormes progrès pour réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus; toutefois, le Ministère a obtenu un rendement beaucoup moins bon pour la période visée par le présent rapport. De 1er avril au 30 novembre 2003, le rapport entre les présomptions de

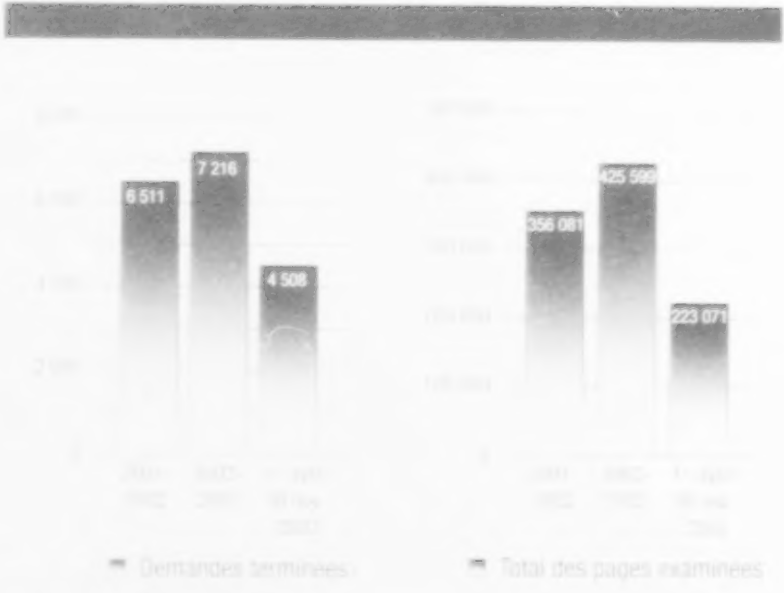
refus et les demandes reçues de CIC s'élevait à 15,4 %, pour une note de D, ce qui correspond à un rendement inférieur à la norme.

Même s'il s'agit d'une évaluation exacte du rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues pendant la période susmentionnée, on ne tient pas compte des demandes reportées présentées au cours de l'exercice précédent ni du nombre de demandes qui était déjà considérées comme une présomption de refus le 1er avril. Dans les rapports futurs, ces chiffres seront pris en considération; toutefois, dans le présent rapport, la note obtenue si l'on tient compte de cet ajout n'est fournie qu'à titre d'information. Dans ce cas-là, les résultats du 1er avril au 30 novembre 2003 correspondraient à 14,1 %, soit la note C.

Au cours de l'entrevue effectuée aux fins du présent rapport, le directeur intérimaire a précisé un certain nombre de questions auxquelles la division a dû faire face au cours de la dernière année et qui ont eu une incidence sur le rendement global. En plus d'un nombre toujours croissant de demandes, l'augmentation du nombre de pages examinées a posé problème. Les graphiques suivants illustrent cet aspect de la charge de travail au cours des trois dernières années et indiquent également le nombre de demandes par demandeur.

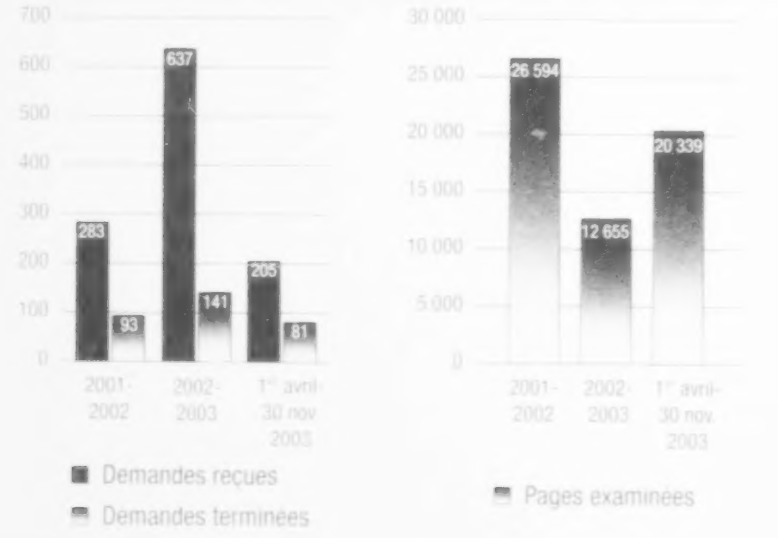





6 511
7 216
4 508
356 081
425 599
223 071

Le volume de travail consacré à un demandeur était inclus dans les statistiques ci-dessus au sujet des demandes traitées. Ce volume est réparti comme suit dans les graphiques suivants :

Demandeur unique



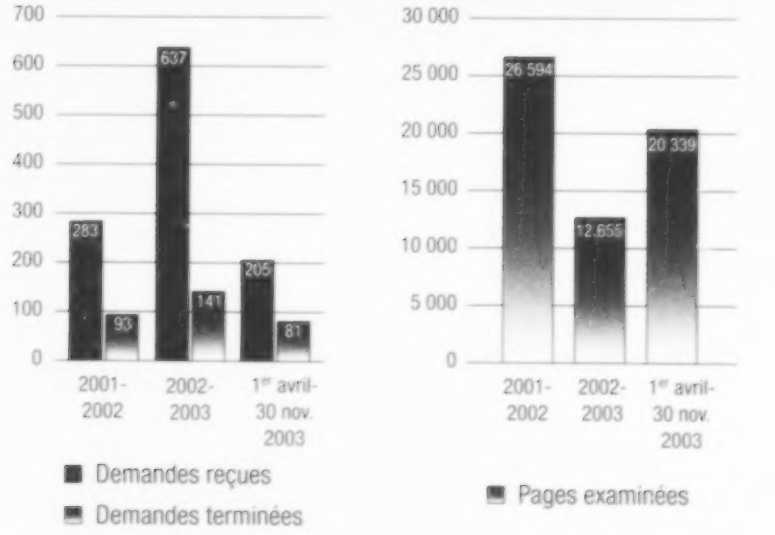
Les subtilités de la gestion de ces demandes, qui exigent l'examen d'une énorme liste de dossiers, ont à elles seules accaparé les ressources de la Division. La liste doit être traitée, comme tout autre dossier, selon les exceptions et toutes les exclusions. Une fois que la liste est terminée, elle est fournie au demandeur qui choisit à son tour les dossiers auxquels il va avoir accès. Le processus recommence à cette étape-là. CIC estime traiter deux demandes qui, statistiquement, ne comptent que pour une seule et se trouve dans une situation où il n'a pas recours à des prorogations aussi judicieusement qu'il le devrait.

Pour améliorer la situation générale, CIC a réaffecté le travail aux analystes désignés selon certains clients pour rendre le traitement des dossiers plus constant et facile à gérer. On a accru les communications avec les demandeurs pour alléger la charge de travail officielle.

L'effectif semble adéquat et compte 27 employés à l'AIPRP ainsi que du personnel de soutien. Il y a actuellement huit analystes principaux (un employé étant actuellement en rotation comme directeur intérimaire), 11 analystes subalternes et huit consultants(-es). Comme dans la plupart des ministères, la direction de l'AIPRP s'occupe également de l'évaluation des facteurs relatifs à la

Le volume de travail consacré à un demandeur était inclus dans les statistiques ci-dessus au sujet des demandes traitées. Ce volume est réparti comme suit dans les graphiques suivants :

Demandeur unique



Les subtilités de la gestion de ces demandes, qui exigent l'examen d'une énorme liste de dossiers, ont à elles seules accaparé les ressources de la Division. La liste doit être traitée, comme tout autre dossier, selon les exceptions et (ou) les exclusions. Une fois que la liste est terminée, elle est fournie au demandeur qui choisit à son tour les dossiers auxquels il va avoir accès. Le processus recommence à cette étape-là. CIC estime traiter deux demandes qui, statistiquement, ne comptent que pour une seule et se trouve dans une situation où il n'a pas recours à des prorogations aussi judicieusement qu'il le devrait.

Pour améliorer la situation générale, CIC a réaffecté le travail aux analystes désignés selon certains clients pour rendre le traitement des dossiers plus constant et facile à gérer. On a accru les communications avec les demandeurs pour alléger la charge de travail officielle.

L'effectif semble adéquat et compte 27 employés à l'AIPRP ainsi que du personnel de soutien. Il y a actuellement huit analystes principaux (un employé étant actuellement en rotation comme directeur intérimaire; 11 analystes subalternes et huit consultants). Comme dans la plupart des ministères, la division de l'AIPRP s'occupe également de l'évaluation des facteurs relatifs à la

vie privée, des projets de partage de l'information, de l'examen InfoSource, des rapports annuels et de la formation des nouveaux employés.

4. ENJEUX FUTURS ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Comme un certain nombre de ministères, CIC subit des changements structurels considérables au chapitre des fonctions et de l'organisation à la suite de la création de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). On ne sait pas pour l'instant ce que cette restructuration aura comme incidence sur la charge de travail de l'AIPRP. On prévoit que certaines ressources seront laissées à la nouvelle organisation. À l'heure actuelle, les améliorations apportées au processus sont limitées jusqu'à ce que les rôles et responsabilités soient clairement définis à la suite de cette transition.

Néanmoins, les mesures continues comprennent l'examen du manuel de traitement de CIC que l'on retrouve actuellement en copie papier seulement, mais qui devrait être ajouté au réseau intranet du Ministère vers le 1er avril 2004. Les BPR devraient avoir ainsi à leur disposition des renseignements et des conseils pratiques sur les tâches à accomplir, ce qui devrait réduire les délais d'exécution.

Si CIC parvient à atteindre au moins une bonne conformité au chapitre des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*, il aura accompli d'importants progrès.

Les recommandations suivantes visent à aider le Ministère dans ses efforts continus pour réduire les demandes d'accès en présomption de refus.

Recommandation nº 1

CIC doit examiner sa pratique actuelle concernant les demandeurs multiples (courtiers en information) pour déterminer si les pratiques de prorogation actuelles sont les plus appropriées pour faire face au volume de dossiers visé. Le Ministère doit continuer de réaliser des progrès.

4.1 Bonne conformité

On encourage encore une fois CIC à atteindre au moins une bonne conformité avec les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour y arriver, la direction et le personnel doivent s'engager à participer au processus d'accès afin d'assumer ou de dépasser leurs responsabilités dans le processus.

Recommandation nº 2

CIC devrait s'engager à atteindre une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

4.2 Surveillance des progrès réalisés

Tableau 1 : Délai d'exécution des demandes en présomption de refus non prorogées

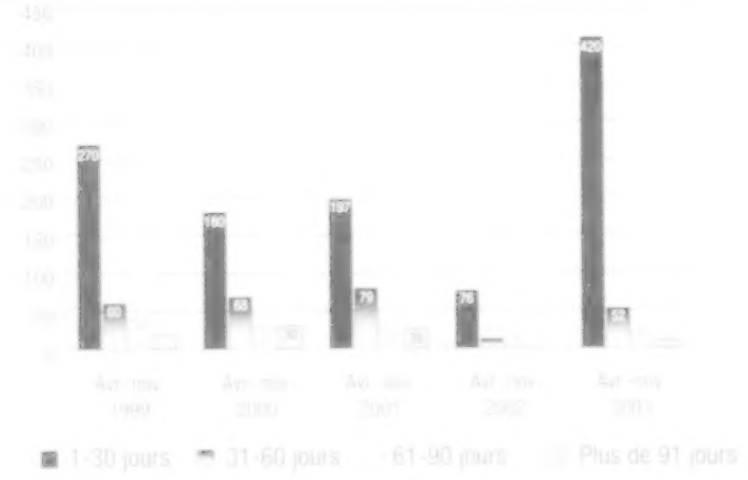
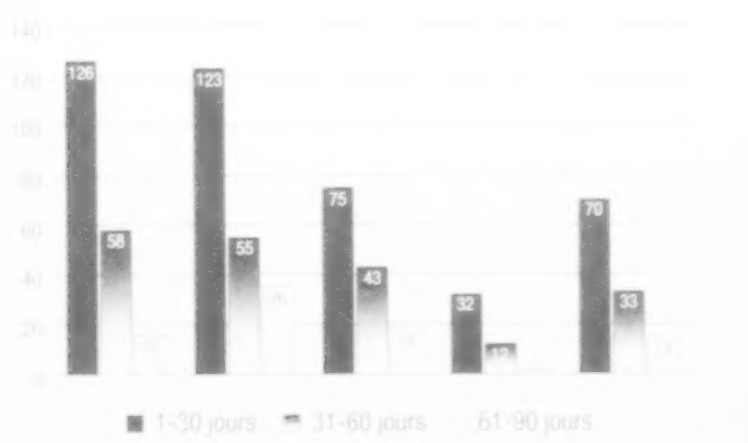


Tableau 2 : Délai d'exécution des demandes prorogées en présomption de refus



4.2 Surveillance des progrès réalisés

Tableau 1 : Délai d'exécution des demandes en présomption de refus non prorogées

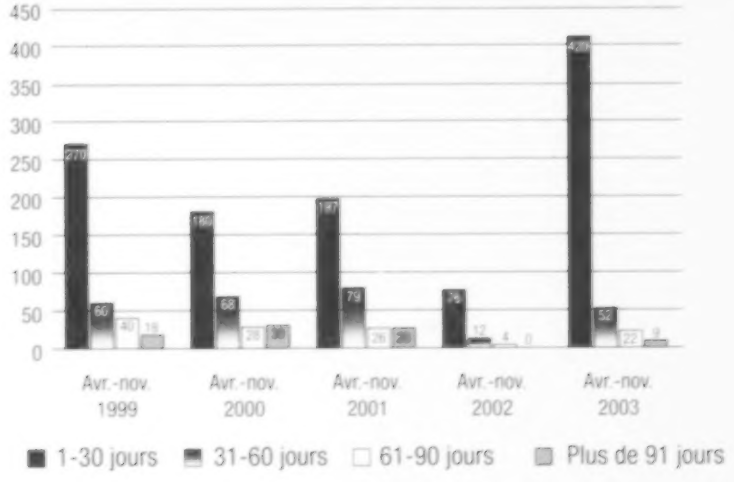
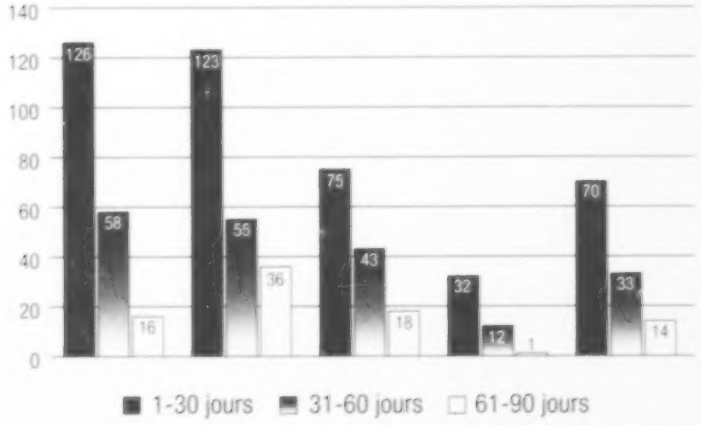


Tableau 2 : Délai d'exécution des demandes prorogées en présomption de refus



Sauf l'an dernier, lorsque le Ministère a si bien réussi à réduire son rapport de présomption de refus, le nombre de demandes dépassant les délais a encore une fois augmenté. Même si le rapport relatif aux demandes qui ont fait l'objet d'une prorogation s'est amélioré au cours des trois dernières années, il y a encore place à amélioration.

Recommandation nº 3

CIC doit examiner ses procédures pour établir un mécanisme de contrôle plus strict afin de faire le suivi des demandes pour améliorer le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes.

5. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2003

En janvier 2003, des recommandations ont été formulées à l'intention de CIC à propos des mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

Recommandation précédente nº 1

CIC doit se fixer un objectif de 10 % ou mieux pour le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour 2002-2003. CIC devrait s'engager à maintenir une conformité idéale continuelle avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente nº 1 : Même si le Ministère avait de bonnes intentions, CIC n'a pas réussi à maintenir la note A. Toutefois, ce recul a été reconnu, et l'organisation continue de s'efforcer de respecter les exigences de la Loi.

Recommandation précédente nº 2

On encourage CIC à déterminer, grâce à une analyse des raisons pour lesquelles les demandes ont fait l'objet d'une présomption de refus, s'il peut prendre des mesures systémiques pour maintenir sa conformité idéale.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente nº 2 : Il y a actuellement un système ponctuel pour faire le suivi des tâches. On se fonde sur l'analyste pour faire le suivi au niveau de l'agent responsable ou du DPR, même si le processus est continuellement examiné.

Recommandation précédente nº 3

Un rapport semi-annuel sur l'AIPRP devrait être fourni au comité de la haute direction de CIC, afin que la direction s'engage à maintenir la conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente no 3 :
Aucun mécanisme de rapport officiel n'a été mis en place jusqu'à présent. Ce retard est attribuable à un certain nombre de facteurs, notamment la transition ministérielle ainsi que le fait que le poste de directeur est en rotation au sein de la division de l'AIPRP. Toutefois, on tente de mettre actuellement en application cette mesure et on prévoit qu'elle le sera pour la période visée par le prochain rapport.

6. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
1.	Nombre de demandes reportées :	858	1,085
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice - en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	127	85
Partie B : Nouvelles demandes – demandes de la Partie A exclues		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	7,444	5,153
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	4,943	2,784
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	190	503
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	135	420
	De 31 à 60 jours	33	52
	De 61 à 90 jours	12	22
	Plus de 91 jours	10	9
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	1,999	1,149
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	1,188	527
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	88	126
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	56	70
	De 31 à 60 jours	20	33
	De 61 à 90 jours	5	14
	Plus de 91 jours	7	9
7.	Au 30 novembre 2003, combien de demandes étaient en présomption de refus?		**165**

6. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE (suite)

Partie C : Facteurs contributifs	
8.	Décrivez tout aspect particulier d'une demande ou d'un type de demande qui pourrait avoir un impact négatif sur le processus ou le délai de réponse :
	Au cours de la dernière année, le directeur des Droits du public a occupé le poste de directeur général. Pendant cette période, le poste de directeur a été doté par intérim par des agents principaux d'AIPRP en rotation. Il a été difficile de conserver une certaine continuité, et certaines activités discrétionnaires qui avaient été planifiées afin de réduire les délais d'exécution ont été retardées. Cette situation sera corrigée au cours du nouvel exercice, l'objectif étant de continuer de progresser à l'aide de pratiques exemplaires et de la répartition des ressources.
	À chaque rotation de directeur intérimaire, un agent principal ne pouvait assumer ses fonctions habituelles. Il n'y avait pas toujours d'employés expérimentés pour prendre la relève. Le monde de l'AIPRP est petit et compétitif. Les agents qui s'ajoutent aux employés en place sont des employés engagés pour une durée déterminée et des contractuels.
	Citoyenneté et Immigration Canada a été affecté le 12 décembre 2003 par la création de la nouvelle Agence des services frontaliers du Canada, qui a absorbé certaines de ses responsabilités et activités. Il faut consacrer encore beaucoup d'efforts pour évaluer l'incidence sur les volumes de travail de cette réaffectation, de la préparation des rapports statistiques, de l'examen de la délégation des pouvoirs de signature et du travail avec l'équipe de transition pour effectuer un transfert sans heurt des responsabilité et demandes.
	Au cours de la dernière année, ATIPimage (technologie d'imagerie de documents visant à améliorer l'efficience du traitement des dossiers électroniques à l'AIPRP) a été mise à l'essai dans un groupe de dossiers, et l'on examine de plus en plus de dossiers à l'aide de ce système. L'utilisation appropriée de ce système élimine certains retards administratifs internes et contribue également à faire ressortir les dossiers en double. On prévoit faire davantage de progrès en ce qui concerne la meilleure utilisation possible de ce logiciel, au cours de l'année 2004-2005, l'objectif étant de rationaliser davantage les délais de transition limités des dossiers au sein de CIC. La DDP fait un suivi de ces rappels et réponses retardées aux agents principaux et au directeur qui fournissent régulièrement leur rétroaction sur les réponses au groupe du programme. Dans la mesure du possible, on a recours à des prorogations selon l'information qui peut les appuyer, y compris des situations ou des considérations opérationnelles sont importantes.
	CIC a cinq demandeurs multiples (aussi appelés « courtiers en information ») chaque année. Même si CIC reçoit annuellement le nombre le plus élevé de demandes d'accès à l'information de tous les ministères et organismes fédéraux, CIC consacre les services de cinq employés à plein temps pour le traitement des dossiers et a besoin d'un service de soutien et de la participation du groupe du programme pour préparer les dossiers diffusés à ces demandeurs. Comme il n'y a aucune limite concernant le nombre de demandes provenant d'une seule source, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, la constance et le nombre de demandes sont indépendants de la volonté de CIC.
	MERCI D'AVOIR REMPLI LE PRÉSENT QUESTIONNAIRE

EXTRAIT DE L'ADRESSE DU SOUS-MINISTRE EN RÉPONSE AU RAPPORT D'ÉTAPE

« Notre Division de l'application des droits du public continue de s'appuyer sur vos recommandations pour améliorer les pratiques de CIC en matière d'application de la législation.

J'éprouve une certaine fierté vis-à-vis des réalisations de mon ministère concernant le traitement des demandes d'accès à l'information et d'accès à des renseignements personnels reçues au cours de la dernière année, tant à l'échelle régionale que nationale et ce, dans un contexte de contraintes importantes. Comme vous le savez, CIC a entrepris d'importants changements au cours des trois dernières années pour mettre en oeuvre de nouvelles procédures et politiques qui tiennent compte des changements exigés par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, tant au Canada qu'à l'étranger.

Plus récemment, CIC et la nouvelle Agence des services frontaliers du Canada ont travaillé de concert pour rationaliser les relations de travail entre ces deux organismes en ce qui a trait à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels. Comme vous le constatez, j'en suis certain, cela ne s'est pas révélé être une mince tâche, et nous y travaillons encore.

Le travail de mon ministère a été grandement facilité grâce à sa vision et à ses objectifs stratégiques à long terme mis en place tout spécialement en vue de son programme d'Accès à l'information et de protection des renseignements personnels (AIPRP). Vos recommandations à ce chapitre ont contribué et contribueront encore à cet effort. Nous continuons aussi de mettre en oeuvre diverses initiatives fondées sur ces objectifs, en cherchant à maintenir le cap sur une combinaison de mesures de productivité à moyen et à long terme ainsi que sur l'amélioration de la technologie.

À ce sujet, vous serez peut-être intéressé d'apprendre que CIC a presque terminé l'installation complète du logiciel ATIPimage, un progrès qui nous le souhaitons améliorera la rapidité de transmission et d'examen des dossiers, tant au pays qu'à l'étranger. De plus, le 1er avril 2004, la Direction de l'application des droits du public a lancé, sur le site intranet de CIC, un site Web très exhaustif : CICExplore. Le travail est maintenant amorcé pour la création d'un site destiné à la toile mondiale (world wide web). Je suis persuadé que ces sites aideront à clarifier les questions du personnel et de la clientèle de CIC concernant l'AIPRP.

Comme vous le savez, le financement du Conseil du Trésor a été un facteur essentiel de l'amélioration des résultats de CIC, de même que de l'obtention et de la conservation par CIC de la note « A » qui nous a été attribuée dans votre rapport sur les cas de présomption de refus. CIC ne bénéficie plus de fonds supplémentaires du Conseil du Trésor relativement à l'AIPRP. Ses exigences de financement quant à l'AIPRP continuent toutefois d'être importantes et on s'attend à ce qu'elles s'accroissent.

Le maintien du respect des délais prévus par la Loi demeure un défi réel pour mon ministère qui ne cesse de voir augmenter le volume des demandes reçues. Votre rapport sur les cas de présomption de refus constitue une référence utile pour CIC dans ses efforts pour surmonter les difficultés liées à un volume de travail qui augmente sans cesse dans un contexte de financement restreint. »

Service correctionnel du Canada
Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

I. CONTEXTE

Depuis plusieurs années, des auteurs de demandes font parvenir au bureau du Commissaire à l'information des plaintes concernant des demandes qui se soldent par une présomption de refus. Selon toute vraisemblance, le nombre des plaintes concernant des demandes qui se soldent par une présomption de refus ne représente, à l'échelle du gouvernement, qu'une fraction du nombre réel de demandes traitées à l'extérieur des délais exigés par la *Loi sur l'accès à l'information*. On a fait ressortir le nombre élevé et inacceptable des demandes qui se soldent par une présomption de refus dans les Fiches de rendement antérieures publiées depuis 1999 par le bureau du Commissaire.

Dans le cadre du mandat proactif du bureau du Commissaire, on sélectionne chaque année un ministère (ou des ministères) en vue d'un examen. Cet examen a pour but de déterminer dans quelle mesure le ministère s'acquitte de ses responsabilités au chapitre du respect des délais imposés par la Loi pour traiter les demandes de communication établies par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Service correctionnel du Canada (SCC) a été l'un des deux ministères sélectionnés l'année dernière en vue d'un examen. Ce ministère était susceptible de faire l'objet d'un examen du fait qu'il affichait une difficulté chronique à respecter les délais de réponse. Lorsque le bureau du Commissaire reçoit un nombre élevé de plaintes relatives à un ministère et portant sur la présomption de refus, cela peut laisser supposer l'existence, au sein de ce ministère, d'un problème plus grave relatif aux délais de réponse.

Le Commissaire à l'information a adopté la norme suivante qui est, selon lui, la meilleure façon d'évaluer la conformité d'un ministère avec les délais d'exécution : le pourcentage de demandes reçues en présomption de refus. Tous les ministères vérifiés ont été évalués en fonction de la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5 %	Idéal	A
5-10 %	Bon	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieur à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

Le présent rapport d'étape porte sur les progrès réalisés par le Ministère pour atteindre une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le dernier rapport. Le présent rapport renferme aussi des renseignements sur l'état de la mise en application des recommandations formulées dans le rapport d'étape de janvier 2003. Le présent rapport porte également sur l'examen des statistiques du rendement du SCC pour la période allant du 1er avril au 30 novembre 2003.

2. ANTÉCÉDENTS AU CHAPITRE DE LA CONFORMITÉ

Dans la fiche de rendement de janvier 2003, on a signalé que le SCC avait obtenu pendant la période visée par le rapport la note F[1], [le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 158/312 = 50,6 %]. Son rendement était inacceptable. À la suite d'un examen subséquent qui a eu lieu à la fin de l'exercice, les statistiques finales ont révélé une certaine amélioration, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus ayant passé à 38,9 %, même si ce rendement correspond toujours à la note F.

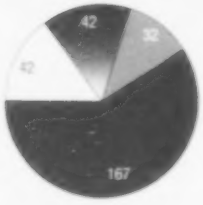
3. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Le Ministère a déployé d'énormes efforts dans un certain nombre de domaines pour améliorer sa fiche précédente. Toutes ces mesures ont permis un renversement remarquable de la situation au chapitre des présomptions de refus au cours de la dernière année, le Ministère ayant réussi à atteindre une conformité idéale avec les délais réglementaires prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'est amélioré de 3,2 % du 1er avril au 30 novembre 2003, ce qui correspond à la note A.

Même s'il s'agit d'une évaluation exacte du rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues pendant la période susmentionnée, on ne tient pas compte des demandes reportées présentées au cours de l'exercice précédent ni du nombre de demandes qui était déjà considérées comme une présomption de refus le 1er avril. Dans les rapports futurs, ces chiffres seront pris en considération; toutefois, dans le présent rapport, la note obtenue si l'on tient compte de cet ajout n'est fournie qu'à titre d'information. Dans ce cas-là, les résultats du 1er avril au 30 novembre 2003 correspondraient à 8,8 %, soit la note B. Les trois graphiques suivants montrent pour les trois dernières années les délais d'exécution enregistrés.

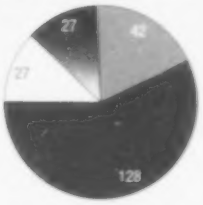
[1] Cette note correspond uniquement au rendement du Ministère en ce qui concerne le respect des délais d'exécution jusqu'au 30 novembre 2002. Elle ne concerne pas le rendement du Ministère au chapitre de l'application des exceptions. En général, le SCC applique les dispositions d'exception de la Loi de façon professionnelle et avec retenue

Présomptions de refus
1er avril 2001 – 31 mars 2002



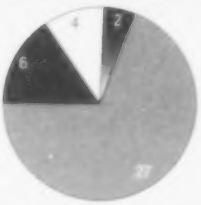
- En suspens auparavant
- Plus de 30 jours
- Au-delà de la prorogation
- En suspens à la fin de l'exercice

Présomptions de refus
1er avril 2002 – 31 mars 2003



- En suspens auparavant
- Plus de 30 jours
- Au-delà de la prorogation
- En suspens à la fin de l'exercice

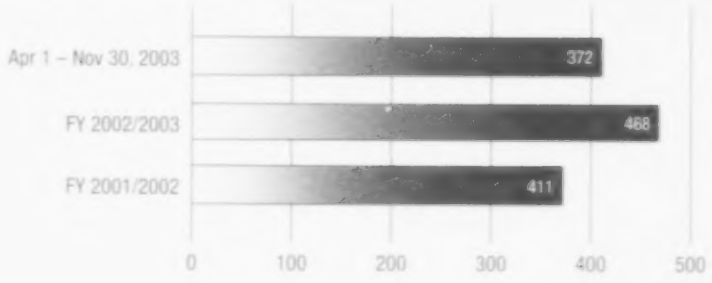
Présomptions de refus
1er avril – 30 novembre 2003



- En suspens auparavant
- Plus de 30 jours
- Au-delà de la prorogation
- En suspens à la fin de l'exercice

Ces progrès sont directement liés à une fréquence stable des demandes comme il est indiqué dans le graphique suivant :

Demandes reçues par année

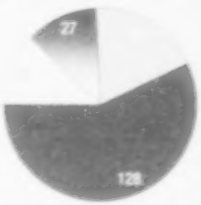


Le SCC a appliqué bon nombre des recommandations qui ont été formulées dans la fiche de rendement de janvier 2003. Voici les mesures et les incitatifs qui ont été mis en place :

- Conformément à la fiche de rendement, le premier objectif consistait à éliminer l'arriéré des dossiers en retard de 2002-2003. Cet objectif a été réalisé.

Présomptions de refus
1er avril 2001 – 31 mars 2002

Présomptions de refus
1er avril 2002 – 31 mars 2003



Présomptions de refus
1er avril – 30 novembre 2003

En suspens auparavant
Plus de 30 jours
Au-delà de la prorogation
En suspens à la fin de l'exercice

Demandes reçues par année

- On a mis en œuvre un contrôle mensuel des demandes et on a fait rapport à la haute direction du SCC.
- On a mis à niveau le logiciel ATIPflow et offert de la formation au personnel de l'AIPRP concernant l'utilisation du logiciel et la saisie de données.
- De 2000-2001 jusqu'à présent, le nombre d'employés est passé de 17 postes d'une durée indéterminée à 30.
- On a rajusté l'ordonnance de délégation de pouvoirs pour inclure le directeur adjoint.
- Les exigences en matière de communication sont établies en parallèle et non l'une à la suite de l'autre dans le processus d'accès à l'information.
- On a élaboré un manuel sur la conformité qui a été remis à tous les secteurs tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux.
- On tient des rencontres hebdomadaires entre les agents de liaison de l'AAI et les BPR sectoriels avec le directeur et le directeur adjoint.
- Contrôle hebdomadaire interne des demandes en cours.
- On a offert une formation sur l'AIPRP au personnel et à la haute direction à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux.

3.1. Objectifs pour 2004-2005

Même si on a pris un certain nombre de mesures depuis la fiche de rendement, le Ministère continue d'améliorer ses procédures, d'accroître sa formation et de trouver d'autres méthodes pour maintenir et améliorer son rendement global au chapitre de la conformité. En voici des exemples :

- Mise à jour continue des lignes directrices au fur et à mesure que les politiques ou les procédures changent.
- Programme de formation continue et élargie à l'intention du personnel de la Division de l'AIPRP en ce qui concerne l'application des exceptions et les critères qui doivent être respectés pour justifier une recommandation.
- Élaboration d'une politique sur les frais.
- Formation continue au sein de l'organisation dans son ensemble.

Le Ministère a montré qu'il s'engageait à apporter des changements pour appuyer la diminution du nombre de demandes d'accès en présomption de refus et atteindre une conformité idéale avec les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le SCC est encouragé à maintenir une note de A et à viser en 2004-2005 un rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus de 5 % ou moins.

Recommandation n° 1

Le SCC doit utiliser en 2004-2005 le maintien d'une conformité idéale avec les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le SCC examine constamment sa tarification. En copiant les dossiers sur CD, le Ministère a réduit les frais liés à l'utilisation du papier, y compris les frais de poste ainsi que le temps que les employés passaient au photocopieur. La création du logiciel ATIPimage pourrait permettre au SCC de réaliser des économies supplémentaires au chapitre des ressources humaines et du soutien.

Recommandation n° 2

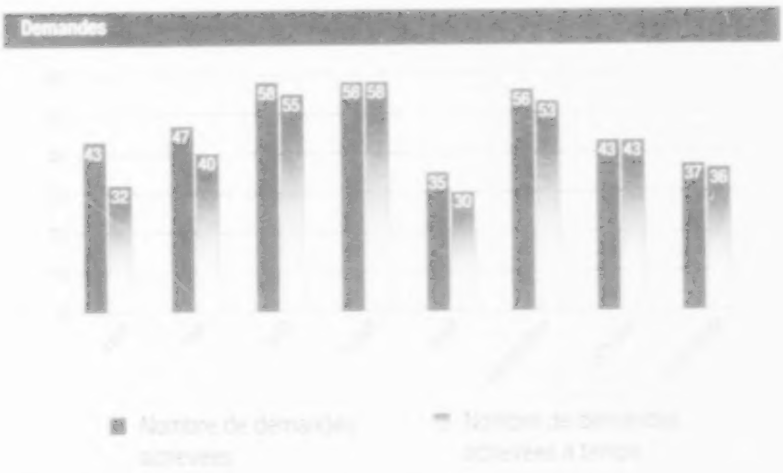
Le SCC évalue l'incidence et la rentabilité des technologies d'information connexes, comme ATIPimage, pour maintenir une conformité idéale conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*.

4. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2003

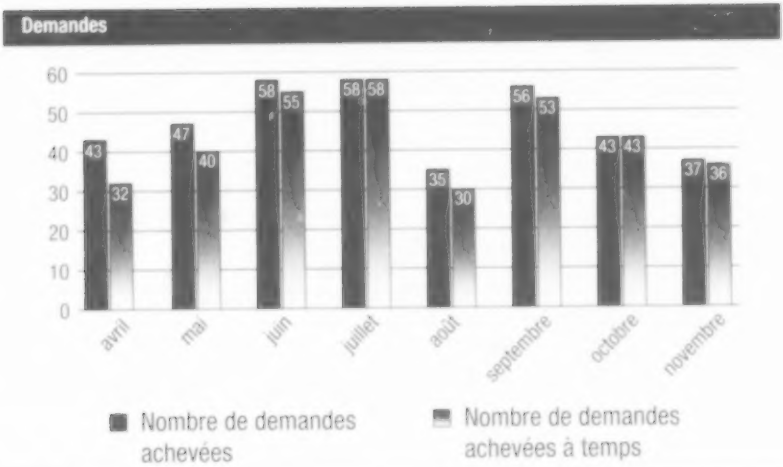
Dans la fiche de rendement de janvier 2003, un certain nombre de recommandations ont été formulées au SCC pour aider le Ministère à améliorer son rendement au chapitre de la conformité avec les demandes visées par la *Loi sur l'accès à l'information*. Les mesures décrites ci-dessus ont permis au SCC d'atteindre ces objectifs. Voici certaines des autres mesures de suivi importantes qui ont été prises à la suite des recommandations de janvier 2003 :

1. Il incombe directement au directeur de l'AIPRP d'assurer le respect de la *Loi sur l'accès à l'information*, et celui-ci devrait jouer un rôle de premier plan dans l'instauration d'une culture de respect de la Loi dans tout le Ministère. Un tel rôle suppose le soutien et l'approbation indéfectibles du Ministre et du sous-ministre. En fournissant leur appui à la mise en œuvre et au suivi d'un plan d'amélioration de l'AAI, les cadres supérieurs s'engageront à respecter les délais imposés par la Loi.

2. On devrait effectuer des rapports réguliers en ce qui concerne le temps réel de traitement des demandes de communication par rapport au temps prévu, et le statut des mesures prises afin de réduire le nombre des demandes qui se soldent par une présomption de refus. Ces rapports fourniront aux cadres supérieurs, aux BRP et à la Division de l'AIPRP des renseignements qui leur permettront d'évaluer dans quelle mesure l'ensemble du Ministère respecte les délais exigés par la Loi et le Ministère pour le traitement des demandes de communication.


Demandes
45
32
47
40
56
55
58
58
35
30
56
53
43
43
37
36

Mesure prise : On a commencé à présenter en avril un rapport d'étape mensuel à l'intention de la haute direction. Ce rapport précise en détail non seulement les retards affectant le processus, mais également où se sont produits les retards. Par l'entremise de cette mesure, qui met l'accent sur l'exigence de conformité et ses résultats, le taux d'exécution des tâches du Ministère a connu une forte hausse, passant de 74 % en avril à 95-100 % au cours de quatre des cinq derniers mois. Ce rapport est par la suite suivi mensuellement par une lettre à l'intention du comité directeur de la part du commissaire adjoint responsable de la Division de l'AIPRP indiquant la fiche du Ministère pour ce mois. Le graphique ci-dessous montre la fiche du Ministère pour la période visée par le rapport.



3. La Division de l'AIPRP devrait élaborer un plan de formation de l'AAI pour 2003-2004, à l'intention de son personnel et des BPR, et inclure l'introduction du Manuel de l'utilisateur dans la formation offerte aux BPR.

4. Tous les nouveaux gestionnaires devraient obligatoirement suivre une formation sur l'AAI dans le cadre de leur initiation, et tous les gestionnaires devraient bénéficier de mises à jour périodiques de leur formation.

Mesure prise : Les visites de formation spécialisée sont maintenant effectuées dans les cinq régions, en deux volets (employés et hauts fonctionnaires) ainsi qu'à l'administration centrale. La formation comprend les exposés et les séances de discussion au cours desquelles on présente le manuel sur le

processus. La formation sur l'AIPRP a également été offerte aux installations de Cornwall pour tous les sous-directeurs et directeurs adjoints de l'établissement qui se concentrait sur les niveaux de responsabilité, sujet qui a été intégré au plan de cours.

La formation interne continue et les séances de révision officieuses ont permis à tous les employés d'atteindre un niveau d'expertise et d'appliquer la Loi de façon uniforme. Grâce au soutien de la haute direction, les ressources ont été augmentées et l'effectif a été stabilisé, ce qui a permis de créer un poste de perfectionnement et un complément d'analystes d'expérience. Grâce à une charge de travail plus équilibrée, le moral s'est amélioré. Pour faire progresser davantage la situation actuelle, on a mis à niveau le logiciel ATIPflow et élargi la formation à l'intention de tout le personnel et des gestionnaires comme partie intégrante de la gestion des cas.

5. Le processus d'approbation devrait être élaboré et examiné, afin que l'on puisse éliminer les étapes qui ne lui ajoutent aucune valeur, particulièrement l'attribution d'une période pour l'examen de Relations et Communications parlementaires. Par ailleurs, on devrait examiner l'ordonnance de délégation, afin de déterminer s'il y a lieu d'accroître la délégation des pouvoirs au sein de la Division de l'AIPRP.

Mesure prise : L'intégration parallèle de la participation des Communications et des Affaires parlementaires au début de l'examen des dossiers par le BPR représente l'un des changements importants apportés au processus. Cette intégration était jusque là une étape précise du processus d'approbation final. De plus, on a apporté des révisions mineures à l'ordonnance de la délégation de pouvoirs qui a conféré davantage de pouvoirs au poste de directeur adjoint.

5. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
1.	Nombre de demandes reportées :	112	695
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice - en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	42	27
Partie B : Nouvelles demandes – demandes de la Partie A exclues		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	468	372
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	219	263
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	128	6
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	76	4
	De 31 à 60 jours	23	1
	De 61 à 90 jours	11	1
	Plus de 91 jours	18	0
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	84	62
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	26	43
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	27	4
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	15	2
	De 31 à 60 jours	8	2
	De 61 à 90 jours	2	0
	Plus de 91 jours	2	0
7.	Au 30 novembre 2003, combien de demandes étaient en présomption de refus?		2

EXTRAIT DE L'ADRESSE DU SOUS-MINISTRE EN RÉPONSE AU RAPPORT D'ÉTAPE

« Nous vous sommes reconnaissants des constatations et des observations positives que vous avez faites au sujet de nos progrès, et des recommandations que vous avez formulées visant le maintien de l'efficience de notre service aux citoyens qui présentent des demandes d'accès à l'information. Vous trouverez ci-dessous les plans d'action que nous avons élaborés à la suite de ces nouvelles recommandations.

Recommandation nº 1 : Le SCC s'est fixé comme objectif pour 2004-2005 de maintenir la conformité idéale à l'égard des exigences en matière de délais stipulées dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

Réponse : À la suite de la période d'examen se terminant en novembre 2003, le SCC a maintenu le taux de conformité idéal en matière de délais. Un des objectifs de rendement du directeur de l'Accès à l'information et de la Protection des renseignements personnels, indique que ce niveau idéal devrait être maintenu en 2004-2005. En outre, une surveillance est exercée sur le respect des délais de la part de tous les commissaires adjoints et sous-commissaires de SCC et en cas de non-respect, des mesures sont prises.

Recommandation nº 2 : Le SCC évalue l'incidence et la rentabilité de la technologie de l'information connexe, comme le logiciel ATIPimage en vue d'aider à maintenir une conformité idéale à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Réponse : La Direction générale de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de SCC s'est informée auprès d'autres ministères qui se servent du logiciel ATIPimage dans le but de déterminer quels sont les avantages liés à l'utilisation de cette technologie dans le milieu de travail de SCC. À la lumière du coût d'investissement associé, et des exigences uniques au sein de SCC, il faut continuer de vérifier s'il est utile d'adopter ce système. Le SCC terminera l'examen de l'incidence et de la rentabilité potentielles liées à l'achat et de ce système et à la formation connexe au cours des prochains six mois.

Comme vous l'avez indiqué, le SCC a déployé des efforts considérables en vue d'améliorer la prestation de ses services d'accès à l'information aux Canadiens au cours de la dernière année en adoptant de meilleurs mécanismes de surveillance et de responsabilisation, en augmentant le niveau des effectifs et en mettant en place plusieurs initiatives de formation. Ces progrès seront maintenus et des améliorations seront apportées chaque fois que cela sera possible. Nous serons heureux de continuer à travailler en étroite collaboration avec vos représentants afin de pouvoir détecter le plus tôt possible les secteurs qui nécessitent une amélioration. »

Pêches et Océans Canada
Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Depuis plusieurs années, un certain nombre d'établissements ont fait l'objet d'une vérification en raison de leur difficulté chronique à exécuter les demandes dans les délais. Dans son rapport annuel au Parlement de 1996-1997, l'ancien Commissaire à l'information signalait que les délais associés aux demandes d'accès avaient atteint des proportions inacceptables.

Le Commissaire à l'information a donc adopté la norme suivante qui est, selon lui, la meilleure façon d'évaluer la conformité d'un ministère avec les délais d'exécution : le pourcentage de demandes reçues en présomption de refus. Tous les ministères vérifiés ont été évalués en fonction de la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5 %	Idéal	A
5-10 %	Bon	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieur à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

Initialement, six établissements ont fait l'objet de cet examen, et six autres ont été ajoutés depuis, y compris Pêches et Océans Canada (P&O). Le présent rapport porte donc sur l'examen du rendement de Pêches et Océans Canada du 1er avril au 30 novembre 2003.

Le présent rapport d'étape porte sur les progrès constants réalisés par le Ministère pour maintenir une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le dernier rapport. Le présent rapport renferme aussi des renseignements sur l'état de la mise en application des recommandations formulées dans le rapport d'étape de janvier 2003.

2. HISTORIQUE DE LA CONFORMITÉ

Dans la fiche de rendement de janvier 2001, première année au cours de laquelle Pêches et Océans Canada a fait l'objet d'un examen concernant sa conformité avec les délais réglementaires prévus par la *Loi sur l'accès à*

l'information, le Ministère a obtenu la note F (signal rouge) correspondant à un rapport de 32,8 % entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour la période allant 1er avril au 30 novembre 2000. Pour l'exercice 2000-2001, ce pourcentage est passé à 38,7 %.

Dans le rapport d'étape de janvier 2002 pour la période allant du 1er avril au 30 novembre 2001, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus avait en fait augmenté à 42,2 %, correspondant à la note F (signal rouge), ce qui faisait contraste avec l'année précédente. Ce rapport, tout comme la fiche de rendement de l'année précédente, comportait un certain nombre de recommandations à l'intention du Ministère pour l'aider à atteindre une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Depuis le dernier examen, en janvier 2003, on a signalé que Pêches et Océans Canada a amélioré de façon remarquable son rendement concernant les demandes d'accès en présomption de refus. Du 1er avril au 30 novembre 2002, le Ministère a obtenu la note A, qui correspond à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Un autre examen a confirmé que ce niveau de conformité a été maintenu jusqu'à la fin de l'exercice, les statistiques finales indiquant un rapport de 1,03 % entre les présomptions de refus et les demandes reçues, ce qui contraste nettement avec les années précédentes.

3. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Le Ministère a continué de connaître un renversement remarquable au chapitre de la situation des présomptions de refus au cours des trois dernières années, et il a atteint une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus était de 1,9 % pour la période allant du 1er avril au 30 novembre 2003, ce qui correspond à la note A.

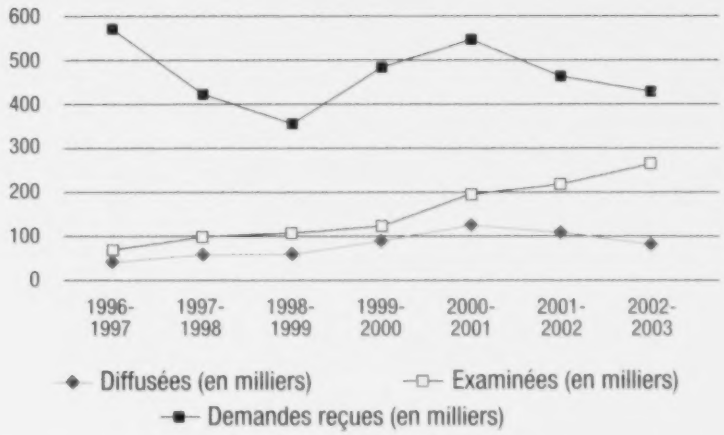
Même s'il s'agit d'une évaluation exacte du rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues pendant la période susmentionnée, on ne tient pas compte des demandes reportées présentées au cours de l'exercice précédent ni du nombre de demandes qui étaient déjà classées dans les présomptions de refus le 1er avril. Dans les rapports futurs, ces chiffres seront pris en considération; toutefois, dans le présent rapport, la note obtenue si l'on tient compte de cet ajout n'est fournie qu'à titre d'information. Dans ce cas-là, les résultats du 1er avril au 30 novembre 2003 correspondraient à 3,9 %, soit la note A.

Même si un certain nombre de mesures ont été prises après la réception de la fiche de rendement en janvier 2001, le Ministère continue de perfectionner non seulement ses procédures, mais également sa structure.

Par exemple, une restructuration importante du Ministère en juillet 2003 a permis de modifier la hiérarchie, de sorte que la Division de l'AIPRP relève maintenant du Secrétariat général, lequel relève directement du SM, ce qui permet des voies hiérarchiques plus directes qui n'affectent aucunement le traitement des dossiers, car on a procédé à la délégation des pouvoirs au coordonnateur.

Même si le bureau de l'AIPRP a directement bénéficié de cette restructuration, la création de bureaux locaux en plus des bureaux régionaux au cours des dernières années a ajouté une autre source de dossiers à examiner. Le graphique ci-dessous montre bien que, même si le nombre de demandes a diminué, le nombre réel de pages examinées a énormément augmenté.

Pages diffusées, pages examinées et demandes reçues par exercice

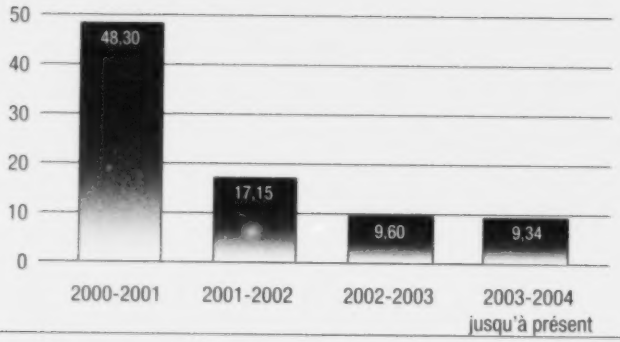


Comme on l'a indiqué l'an dernier, un certain nombre de programmes ont été mis en œuvre et ont été depuis élargis ou améliorés :

- Le programme de recrutement et de maintien en service du personnel de l'AIPRP ainsi que l'examen de la classification du personnel du bureau de l'AIPRP ont eu un certain succès. Ils ont permis au bureau de l'AIPRP de créer un certain nombre de niveaux au sein du bureau permettant des possibilités de promotion, une formation spécialisée et une capacité de supervision accrue. Non seulement le niveau de compétences du personnel a globalement augmenté, mais le moral s'est également amélioré.
- D'autres initiatives (le programme de formation national du personnel de l'administration centrale et des bureaux régionaux et des BPR et l'instauration des communications de suivi aux BPR) ont créé l'un des

avantages les plus concrets. En augmentant le niveau de compréhension des BPR à l'égard de la Loi et de ses exigences, le bureau de l'AIPRP a été témoin d'une amélioration importante des délais d'exécution des BPR. Dans le cadre de ce processus, on a instauré la note de service après neuf et douze jours : les BPR obtiennent ainsi un rappel le jour précédant la date d'échéance initiale d'une réponse. Si les dossiers ne sont pas reçus ou que le BPR n'a pas répondu au rappel, un suivi est envoyé le douzième jour ainsi qu'une copie conforme à la haute direction. Cette pratique, qui offre à l'analyste un outil très utile pour vérifier les délais d'exécution imposés aux BPR, procure également au coordonnateur un outil de gestion qui lui permet de vérifier si les analystes gardent la main haute sur l'acheminement des demandes. Le graphique ci-dessous en est une bonne illustration. Il y a trois ans, les délais d'exécution étaient d'environ 48 jours; ils ont maintenant été ramenés à seulement neuf jours.

Délais d'exécution des BPR

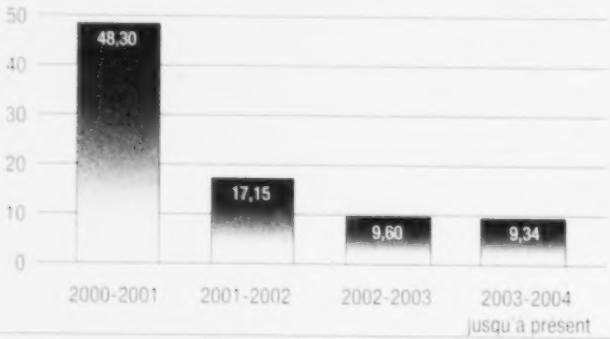


Même si les aspects humains et fonctionnels du bureau se sont énormément améliorés, l'instauration d'améliorations technologiques a beaucoup contribué à la capacité des établissements de conserver la note A au chapitre de la conformité.

La mise en œuvre et l'utilisation élargie du logiciel ATIPflow a fourni aux gestionnaires et analystes de l'AIPRP un système de gestion des cas et de suivi électronique exhaustif, qui leur permet de faire le suivi des dates d'échéance des diverses parties du processus d'accès. De plus, l'instauration du logiciel ATIPimage a eu une incidence importante sur les délais d'exécution globaux concernant la révision et la préparation des dossiers diffusés; ce qui a amélioré la capacité de répondre aux demandes en temps opportun.

avantages les plus concrets. En augmentant le niveau de compréhension des BPR à l'égard de la Loi et de ses exigences, le bureau de l'AIPRP a été témoin d'une amélioration importante des délais d'exécution des BPR. Dans le cadre de ce processus, on a instauré la note de service après neuf et douze jours : les BPR obtiennent ainsi un rappel le jour précédant la date d'échéance initiale d'une réponse. Si les dossiers ne sont pas reçus ou que le BPR n'a pas répondu au rappel, un suivi est envoyé le douzième jour ainsi qu'une copie conforme à la haute direction. Cette pratique, qui offre à l'analyste un outil très utile pour vérifier les délais d'exécution imposés aux BPR, procure également au coordonnateur un outil de gestion qui lui permet de vérifier si les analystes gardent la main haute sur l'acheminement des demandes. Le graphique ci-dessous en est une bonne illustration. Il y a trois ans, les délais d'exécution étaient d'environ 48 jours; ils ont maintenant été ramenés à seulement neuf jours.

Délais d'exécution des BPR



Même si les aspects humains et fonctionnels du bureau se sont énormément améliorés, l'instauration d'améliorations technologiques a beaucoup contribué à la capacité des établissements de conserver la note A au chapitre de la conformité.

La mise en œuvre et l'utilisation élargie du logiciel ATIPflow a fourni aux gestionnaires et analystes de l'AIPRP un système de gestion des cas et de suivi électronique exhaustif, qui leur permet de faire le suivi des dates d'échéance des diverses parties du processus d'accès. De plus, l'instauration du logiciel ATIPimage a eu une incidence importante sur les délais d'exécution globaux concernant la révision et la préparation des dossiers diffusés; ce qui a amélioré la capacité de répondre aux demandes en temps opportun.

Même si la capacité des établissements de respecter les délais visés par la Loi s'est énormément améliorée tout comme la productivité globale du bureau, il faut constamment surveiller les procédures pour améliorer davantage le rendement de P&O.

Les recommandations suivantes appuient les efforts de P&O pour conserver une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* pour le reste de l'exercice et par la suite.

3.1 Objectif pour 2004-2005

Le Ministère s'est engagé à apporter des changements pour appuyer la réduction des demandes d'accès en présomption de refus et atteindre une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. P&O est encouragé à maintenir une note de A et à établir un objectif pour 2004-2005 de maintien d'un rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus de 5 % ou moins.

Recommandation nº 1

P&O devrait se fixer pour objectif de maintenir une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* en 2004-2005.

3.2 Accès officieux

P&O a élargi son utilisation du site Web pour offrir un accès aux dossier diffusés et au matériel pouvant être diffusé de façon proactive et continue de relever et d'analyser des situations où les dossiers peuvent être fournis de façon routinière plutôt que par l'entremise d'une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Ministère est encouragé à poursuivre son examen pour offrir un meilleur accès aux clients par l'entremise de procédures officieuses sans recourir au processus d'accès officiel prévu en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation nº 2

On encourage P&O à poursuivre son enquête sur les moyens de fournir au public un accès officieux à l'information.

4. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2003

Dans le rapport d'étape de janvier 2003, on a formulé des recommandations à l'intention de P&O pour établir un objectif visant le maintien d'une conformité idéale avec les délais visés par la Loi. Les mesures décrites ci-dessus ont permis à P&O d'atteindre ces objectifs.

5. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
1.	Nombre de demandes reportées :	112	79
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice - en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	48	10
Partie B : Nouvelles demandes – demandes de la Partie A exclues		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	468	362
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	302	217
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	5	2
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	3	1
	De 31 à 60 jours	3	1
	De 61 à 90 jours	1	0
	Plus de 91 jours	0	0
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	142	106
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	79	52
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	5	2
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	3	1
	De 31 à 60 jours	0	1
	De 61 à 90 jours	0	0
	Plus de 91 jours	2	0
7.	Au 30 novembre 2003, combien de demandes étaient en présomption de refus?		**3**

EXTRAIT DE L'ADRESSE DU SOUS-MINISTRE EN RÉPONSE AU RAPPORT D'ÉTAPE

« Je suis heureux que le ministère ait conservé un « taux de conformité idéal » pour une deuxième année de suite.

Il me fait plaisir que vous ayez souligné dans votre rapport que les Bureaux de première responsabilité (BPR) ont considérablement amélioré leurs délais de réponse. Les employés de notre ministère ont travaillé avec empressement pour faire en sorte que les documents liés à une demande soient fournis à notre secrétariat de l'AIPRP selon les délais fixés dans notre processus. Si nous n'avions pas apporté cette amélioration, le ministère aurait été dans l'impossibilité d'atteindre un tel succès. La reconnaissance récente du travail de notre personnel de l'AIPRP lors de la conférence du Conseil du Trésor traduit l'excellence du travail de l'ensemble du ministère.

Au cours des dernières années, votre personnel a travaillé en étroite collaboration avec notre unité de l'AIPRP en vue de résoudre les différences dans un esprit de coopération. Cette coopération a grandement contribué au niveau de réussite dont le ministère jouit ces dernières années et je serai heureux de poursuivre cette relation pour le bénéfice mutuel des deux parties. »

Ministère des affaires étrangères et du Commerce international

Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Depuis plusieurs années, un certain nombre d'établissements ont fait l'objet d'une vérification en raison de leur difficulté chronique à exécuter les demandes dans les délais. Dans son rapport annuel au Parlement de 1996-1997, l'ancien Commissaire à l'information signalait que les délais associés aux demandes d'accès avaient atteint des proportions inacceptables.

Le Commissaire à l'information a donc adopté la norme suivante qui est, selon lui, la meilleure façon d'évaluer la conformité d'un ministère avec les délais d'exécution : le pourcentage de demandes reçues en présomption de refus. Tous les ministères vérifiés ont été évalués en fonction de la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5 %	Idéal	A
5-10 %	Bon	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieur à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

2. HISTORIQUE DE LA CONFORMITÉ

Au début de 1999, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement sur la conformité du MAECI avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de rendement contenait un certain nombre de recommandations à propos des mesures qui pourraient être prises pour réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus. La fiche de rendement de 1999 avait attribué au Ministère une note de F (signal rouge) en raison d'un rapport de 34,9 % entre les présomptions de refus et les demandes d'accès reçues du 1er avril au 30 novembre 1998.

En décembre 1999, l'examen portait sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement, et d'autres recommandations ont été faites afin de réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus. À l'époque, les statistiques révélaient que du 1er avril au 30 novembre 1999 le rapport entre les présomptions de refus et les demandes d'accès s'était amélioré, passant à 20,6 %.

Pour la période comparable en 2000-2001, les progrès réalisés pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus ont été annulés; le rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues a augmenté à 29,3 %, soit la note F (signal rouge), et ce rapport à augmenté à 31,3 % pour l'exercice en entier.

Le rapport de janvier 2002 a indiqué que le MAECI a réalisé des progrès considérables sur le plan des délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001. Le nouveau rapport entre les demandes et les présomptions de refus est passé à 17,7 %, ce qui correspond à la note D. Par la suite, le pourcentage de demandes faisant l'objet d'une présomption de refus a augmenté pour passer à 22 % de l'exercice 2001-2002 (note F).

Le rapport de janvier 2003 a indiqué que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a continué de réaliser des progrès en ce qui concerne la réduction du nombre de demandes exécutées hors des délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le MAECI a obtenu la note B, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'établissant à 7,9 % pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002. En obtenant cette note, le Ministère a réalisé des progrès considérables même si le rapport a légèrement augmenté pour tout l'exercice 2002-2003, passant à 10,1 %, ce qui correspond à la note C.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le MAECI en vue d'une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le rapport d'étape de janvier 2003. De plus, le présent rapport contient des renseignements sur l'état de l'application des recommandations formulées dans le rapport.

3. SITUATION ACTUELLE

Pour la période allant du 1er avril au 30 novembre 2003, le MAECI n'a pas réussi à maintenir la note B de la dernière année, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus ayant augmenté à 17 %, ce qui correspond à la note D.

Même s'il s'agit d'une évaluation exacte du rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues pendant la période susmentionnée, on ne tient pas compte des demandes reportées présentées au cours de l'exercice précédent ni du nombre de demandes qui était déjà considérées comme une présomption de refus le 1er avril. Dans les rapports futurs, ces chiffres seront pris en considération; toutefois, dans le présent rapport, la note obtenue si l'on tient compte de cet ajout n'est fournie qu'à titre d'information. Dans ce cas-là, les résultats du 1er avril au 30 novembre 2003 correspondraient à 15 %, soit la note D.

Le fait que le MAECI a réussi à atteindre le niveau de conformité auquel il est parvenu l'an dernier est attribuable aux heures supplémentaires utilisées sur une certaine période. Cette année, ces ressources ne sont pas disponibles. De plus, l'année a mal commencé pour le personnel de l'AIPRP : en avril, le directeur a accepté un poste dans un autre service du Ministère et, en mai, un directeur adjoint est parti suivre une formation puis a quitté la division. On a de plus souligné que, en plus des deux postes de gestionnaire vacants, qui ont dû être occupés par deux des principaux analystes, ce qui a réduit leur production, certains analystes ont également quitté leur poste. L'effectif de 11 employés (il y a deux postes gelés) est exploité au maximum pour répondre aux demandes selon le volume et la complexité des demandes reçues. On a doté un poste d'analyste vacant en août, et le poste de directeur de l'AIPRP a été doté au début de septembre.

Dans le cas de la fonction de l'AIPRP du Bureau des passeports, organisme de service spécial qui a toujours relevé du MAECI, il y a eu une augmentation importante du nombre de demandes relatives à la protection des renseignements personnels et de demandes internes de conseils sur des questions liées à la protection des renseignements personnels.

À la suite de l'instauration de la Politique d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée du SCT en mai 2002, le bureau de l'AIPRP a dû participer à certains projets importants du Ministère entrepris pendant la période visée par le rapport. La plupart de ces projets se déroulaient au Bureau des passeports et demandaient une participation active pendant tout l'été 2003, y compris la participation à des réunions et à des groupes de planification, sans ressources supplémentaires. Certains de ces projets ne sont pas terminés.

Les projets comprenaient les questions concernant des mesures de sécurité relative aux passeports, y compris la collecte de renseignements sur la reconnaissance faciale et la biométrie élaborées pour appuyer le Bureau des passeports de la vérification de statistiques de l'état civil du partage de l'information avec les provinces. D'autres projets liés à la Politique d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée au cours de l'année comprenaient le soutien

de la gestion des dossiers dans le cadre de l'élaboration du projet du SGDDI, ainsi que d'autres projets ministériels liés à la politique et à leur mise en œuvre en plus des réunions d'intervenants ministériels connexes.

Le Bureau de l'AIPRP fournit également des conseils à un nombre toujours croissant de représentants ministériels en réponse à des questions qui concernent les mesures relatives aux ressources humaines et aux pétitions du Bureau du Vérificateur général sur les questions environnementales liées aux activités qui touchent le Ministère de près ou de loin.

Le Ministère a dû faire face au cours de la dernière année à un certain nombre de cas délicats qui ont entraîné des demandes d'accès complexes exigeant une participation opérationnelle détaillée. Même si le nombre de demandes réelles ne semble pas être élevé, le Bureau de l'AIPRP a dû pendant cette période examiner aussi un grand nombre de dossiers pour appuyer certaines activités consulaires concernant des Canadiens en difficulté à l'étranger. Par « Canadiens en difficulté », on entend toute personne qui a été arrêtée dans un pays étranger, qui a perdu son passeport à l'étranger, qui a été victime d'un acte criminel ou a été touchée par diverses situations, qui ont nécessité l'intervention du personnel du Consulat, qui a dû fournir des renseignements au plus proche parent au Canada.

4. CONSIDÉRATIONS FUTURES ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Pour l'exercice 2004-2005, on prévoit déjà des séances d'information spécialisées à l'intention du personnel du Ministère, projet qui a commencé à l'automne 2003 et est considéré par d'autres divisions du Ministère comme informatif et très utile. De plus, on a créé de nouvelles séances de formation à l'intention des nouveaux employés de l'AIPRP, y compris une formation en cours d'emploi et interactive, offerte selon le volume de travail. La restructuration de l'AIPRP à l'interne exigeant une intervention plus complète de la part de l'équipe a commencé en octobre et est continuellement passée en revue.

On a élaboré, approuvé et mis en œuvre un manuel de procédures au sein de l'unité de l'AIPRP. Il s'agit d'un projet continu qui est constamment amélioré.

Ces mesures devraient accroître la constance du traitement et la confiance et permettre d'améliorer le délai d'exécution au cours de l'année à venir. Toutefois, il y a bien d'autres secteurs à améliorer.

Le présent rapport propose les recommandations suivantes pour aider le MAECI à maintenir les progrès qu'il a réalisés pour respecter les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

4.1. Ressources

L'effectif compte actuellement 11 employés, dont trois employés de soutien, un directeur adjoint et un directeur. Parmi le reste du personnel, cinq employés sont affectés à l'accès à l'information, et l'un d'entre eux est un agent principal de l'AIPRP. Deux autres postes sont occupés par rotation au sein du Ministère. Il y a également trois experts-conseils en AIPRP, dont un est affecté aux dossiers documentaires. Compte tenu du volume du travail et de l'augmentation des tâches extérieures non spécifiques que doit accomplir l'unité, il semble que le Bureau de l'AIPRP manque grandement de personnel.

Recommandation nº 1

Le MAECI doit effectuer un examen de la dotation et du financement du bureau de l'AIPRP pour accroître les ressources au besoin.

4.2. Extraction des dossiers par le BPR

ATIPflow n'est toujours pas utilisé pour produire des données significatives sur les délais réalisés et prévus requis par le BPR pour l'extraction des dossiers. Même si le manuel des procédures précise que le BPR a sept jours pour fournir les documents ou une estimation du nombre d'heures nécessaires à la recherche des documents pertinents, on ne semble pas prévoir d'implication formelle d'un niveau supérieur si ce délai n'est pas respecté. Même si des réunions de production sont tenues chaque semaine, la haute direction doit participer lorsque les réponses des BPR ont une incidence négative sur la capacité du bureau de l'AIPRP d'exécuter les demandes en temps opportun. Les recommandations formulées l'an dernier sont donc toujours pertinentes.

Recommandation nº 2a)

La haute direction du MAECI devrait s'engager encore une fois à maintenir et à améliorer la bonne conformité avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, en informant les BPR que l'extraction de dossiers en vue de répondre aux demandes d'accès constitue une priorité ministérielle.

Recommandation nº 2b)

Le MAECI devrait examiner le processus de gestion des dossiers et d'entrée de données d'ATIPflow, afin de déterminer la façon de présenter régulièrement des rapports sur les informations des BPR sur les délais prévus et réels requis pour extraire les dossiers aux BPR et à la haute direction.

4.3 Objectif en matière de conformité

L'année dernière, le Commissariat à l'information a recommandé que le MAECI maintienne une note de B, qui correspond à une bonne conformité avec les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Toutefois, le Ministère n'a pas réussi à atteindre cet objectif. Néanmoins, on l'encourage toujours à atteindre au moins une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* pour l'exercice 2004-2005.

Recommandation nº 3

Le MAECI devrait se fixer pour objectif d'atteindre au moins une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* pour 2003-2004.

5. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2003

En janvier 2003, des recommandations ont été formulées au MAECI quant à des mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessus après le texte de la recommandation.

Recommandation précédente nº 1

Le MAECI devrait se fixer pour objectif de parvenir à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* pour 2003-2004.

Mesure prise : Le MAECI n'a pas réussi à maintenir la note B des années précédentes, de sorte que les recommandations de cette année visent à aider le Ministère à atteindre au moins la note B pour 2004-2005.

Recommandation précédente nº 2

Le MAECI devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons pour lesquelles on a demandé, pour chaque demande faisant l'objet d'une présomption de refus, une prorogation de délai en vertu de l'article 9 de la Loi du 1er avril au 30 décembre 2002, afin de déterminer s'il peut prendre des mesures pour parvenir à une conformité idéale en 2003-2004.

Mesure prise : On n'a entrepris aucune nouvelle initiative au cours de la dernière année pour améliorer les délais d'exécution des BPR, hormis l'élaboration du manuel de procédures et les séances de formation élargie.

Recommandation précédente n° 3

Recommandation n° 3a)

La haute direction du MAECI devrait s'engager encore une fois à maintenir et à améliorer la bonne conformité avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, en informant les BPR que l'extraction de dossiers en vue de répondre aux demandes d'accès constitue une priorité ministérielle.

Recommandation n° 3b)

Le MAECI devrait examiner le processus de gestion des dossiers et d'entrée de données d'ATIPflow, afin de déterminer la façon de présenter régulièrement des rapports sur les informations des BPR sur les délais prévus et réels requis pour extraire les dossiers aux BPR et à la haute direction.

Mesure prise : Encore une fois, aucune initiative précise n'a été mise en place jusqu'à présent; toutefois, grâce à la création du manuel de procédures, aux réunions de production et aux séances de formation élargie pour le personnel du Ministère, on prévoit des améliorations du rendement l'an prochain.

6. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
1.	Nombre de demandes reportées :	142	213
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice - en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	31	26
Partie B : Nouvelles demandes – demandes de la Partie A exclues		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	537	312
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	170	122
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	4	8
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	1	6
	De 31 à 60 jours	2	2
	De 61 à 90 jours	1	0
	Plus de 91 jours	0	0
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	326	159
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	126	28
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	30	15
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	18	11
	De 31 à 60 jours	12	3
	De 61 à 90 jours	9	1
	Plus de 91 jours	2	0
7.	Au 30 novembre 2003, combien de demandes étaient en présomption de refus?		**30**

EXTRAIT DE L'ADRESSE DU SOUS-MINISTRE EN RÉPONSE AU RAPPORT D'ÉTAPE

« Depuis 1998, soit depuis que votre bureau a entrepris d'évaluer notre rendement tous les ans, certaines mesures ont été prises pour améliorer nos capacités et notre conformité aux dispositions de la Loi : ajout de ressources, rationalisation des procédés, formation et sensibilisation renouvelée à nos obligations. Or, bien qu'ayant connu une bonne amélioration, comme en témoigne l'obtention en 2002 de la note B (bon respect des délais prévus par la Loi), notre rendement a toutefois régressé en 2003, année où nous avons obtenu la note D, ce qui est inacceptable.

Le nombre de demandes reçues au cours des trois dernières années est demeuré relativement stable, mais la complexité de celles-ci ainsi que le nombre de pages traitées se sont accrus. De plus, le volume annuel de consultations provenant des autres ministères a augmenté à un point tel qu'il équivaut maintenant au nombre de demandes d'accès à l'information traitées, ce qui nécessite des ressources comparables à celles requises pour répondre aux demandes directes. Cela, il va sans dire, met en péril notre capacité à répondre rapidement.

Nous faisons aussi tout ce qui est en notre pouvoir pour répondre au nombre croissant de demandes adressées dans le cadre de la Loi sur la protection des renseignements personnels. En effet, le nombre de questions relativement auxquelles la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a dû conseiller les fonctionnaires et les cadres du Ministère n'a cessé d'augmenter, qu'il s'agisse notamment des politiques concernant les services consulaires et les services des passeports ou des exigences de la Politique d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée, ce qui indique l'attention et l'intérêt grandissants du public envers les questions relatives à la protection des renseignements personnels.

De plus, en collaboration avec les Archives nationales du Canada, le Ministère continue de soutenir un programme d'examen préalable visant à ce que le plus grand nombre possible d'archives ministérielles soient déclassifiées et mises à la disponibilité des chercheurs et des universités. Dans le cadre de ce programme, 200 000 pages d'information ont été examinées cette année. Une autorisation de consultation officieuse est aussi accordée dans le cadre d'un programme exceptionnel de diffusion qui permet à des étudiants de deuxième et de troisième cycles, à des professeurs d'université ainsi qu'à des chercheurs de consulter les dossiers préalablement examinés traitant des relations internationales du Canada. Ces efforts, bien que non reconnus ni pris en compte

dans le cadre de l'évaluation relative aux exigences prévues par la Loi en matière d'accès officiel, témoignent de l'importance accordée par le Ministère au soutien des principes qui sous-tendent la Loi.

Votre rapport sur les cas de présomption de refus confirme certaines préoccupations déjà repérées à l'interne. Afin de traiter plus efficacement les demandes officielles, nous avons pris un certain nombre de mesures pour veiller à une plus grande constance dans la qualité de nos réponses et pour optimiser l'efficience de notre mode de fonctionnement. Par exemple, l'automne dernier, nous avons modifié nos procédures afin de créer une structure d'équipe permettant de mieux partager l'information au sein du service et de veiller à l'application de mesures cohérentes de contrôle de la qualité. Nous avons aussi formé 265 fonctionnaires. Bien que nous soyons d'avis que ces mesures ont amélioré la qualité générale de nos réponses et nous ont permis de sensibiliser notre personnel, elles n'ont pas contribué pour autant à améliorer notre rendement quant au respect des délais requis.

Par conséquent, nous avons décidé d'entreprendre un examen indépendant des fonctions liées à l'accès à l'information, à la protection des renseignements personnels, à l'examen préalable ainsi qu'aux fonctions traditionnelles afin d'évaluer adéquatement les éléments relatifs aux ressources organisationnelles, humaines et financières engagées dans ce processus ainsi que les exigences en matière de locaux et de technologie. Cet examen portera surtout sur les fonctions clés et servira à déterminer les mesures à prendre afin que ces fonctions s'inscrivent dans la visée des objectifs de la Direction, de la Direction générale, du Ministère et des lois. Nous prévoyons vous faire parvenir des exemplaires des résultats de cet examen et du plan d'action dès que ceux-ci seront terminés.

Le Ministère a examiné les recommandations présentées dans la fiche de rendement de 2003 et tient à exprimer son accord à leur sujet. En effet, ces recommandations, ainsi que le plan d'action découlant de l'évaluation, aideront le Ministère à trouver des moyens de jouer un rôle soutenu et dynamique. En ce qui a trait aux autres demandes formulées dans votre lettre du 7 avril 2004, nous y répondrons très bientôt.

Finalement, j'aimerais vous adresser nos remerciements relativement à la possibilité que vous nous offrez de vous transmettre nos commentaires en réponse à votre rapport. Le Ministère reconnaît ses obligations juridiques aux termes la *Loi sur l'accès à l'information* et il a l'intention de trouver des solutions aux problèmes récurrents de cas de présomption de refus mentionnés dans votre rapport. »

Santé Canada
Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Depuis plusieurs années, un certain nombre d'établissements ont fait l'objet d'une vérification en raison de leur difficulté chronique à exécuter les demandes dans les délais. Dans son rapport annuel au Parlement de 1996-1997, l'ancien Commissaire à l'information signalait que les délais associés aux demandes d'accès avaient atteint des proportions inacceptables.

Le Commissaire à l'information a donc adopté la norme suivante qui est, selon lui, la meilleure façon d'évaluer la conformité d'un ministère avec les délais d'exécution : le pourcentage de demandes reçues en présomption de refus. Tous les ministères vérifiés ont été évalués en fonction de la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5 %	Idéal	A
5-10 %	Bon	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieur à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

Initialement, six organisations ont fait l'objet de cet examen, dont l'une était Santé Canada (SC).

Le présent rapport d'étape, pour la période allant du 1er avril au 30 novembre 2003, porte sur les progrès continus réalisés par le Ministère pour maintenir une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le dernier rapport. Le présent rapport renferme aussi des renseignements sur l'état de la mise en application des recommandations formulées dans le rapport d'étape de janvier 2003.

2. ANTÉCÉDENTS AU CHAPITRE DE LA CONFORMITÉ

La fiche de rendement de janvier 1999 avait attribué à Santé Canada la note F (signal rouge) en raison d'un rapport de 51,2 % entre les présomptions de refus et les demandes reçues du 1er avril au 30 novembre 1998. Pour la durée complète de l'exercice 1998-1999, ce rapport s'élevait à 61,8 %.

L'année suivante, du 1er avril au 30 novembre 1999, ce rapport s'est amélioré de façon spectaculaire, passant à 3,1 %, soit la note A. En outre, les arriérés des demandes faisant l'objet d'une présomption de refus ont été entièrement éliminées.

SC a maintenu la note A, qui correspond à une conformité idéale avec la *Loi sur l'accès à l'information*, pour chacune des années suivantes, les rapports de conformité variant entre 4,5 % et 5 % pour la dernière période visée par le rapport. Toutefois, à la fin de l'exercice 2002-2003, le pourcentage de présomption de refus est passé à 7,2 %, ce qui correspond à la note B.

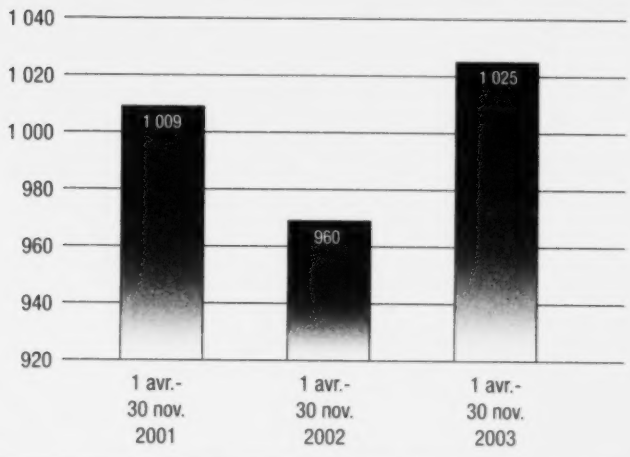
3. SITUATION ACTUELLE

SC a obtenu cette année la note B (5,4 %), ce qui correspond à une bonne conformité avec la *Loi sur l'accès à l'information*, pour la période visée par le présent rapport.

Même s'il s'agit d'une évaluation exacte du rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues pendant la période susmentionnée, on ne tient pas compte des demandes reportées présentées au cours de l'exercice précédent ni du nombre de demandes qui était déjà considérées comme une présomption de refus le 1er avril. Dans les rapports futurs, ces chiffres seront pris en considération; toutefois, dans le présent rapport, la note obtenue si l'on tient compte de cet ajout n'est fournie qu'à titre d'information. Dans ce cas-là, les résultats du 1er avril au 30 novembre 2003 correspondraient à 6,0 %, soit la note B.

Les résultats de cette année sont directement attribuables au dévouement et au professionnalisme du personnel de l'AIPRP de SC. Le bureau de l'AIPRP a dû relever d'importants défis pour respecter cette norme, car il a connu un roulement de personnel plus élevé que la moyenne. Même si le nombre de demandes reçues en 2001-2002 demeure le plus élevé jusqu'à présent, tout indique que le nombre de demandes cette année dépassera ce chiffre. L'année 2003 fut marquée par de nombreux défis, notamment l'épidémie du SRAS, ce qui a provoqué de nombreuses demandes d'accès connexes. Tous ces facteurs en plus de la nécessité de procéder à des consultations élargies et parfois longues avec de tierces parties et d'autres ministères sont venus exiger des efforts supplémentaires des ressources de l'AIPRP de SC. De plus, les demandes concernant la protection des renseignements personnels ont augmenté de 20 %.

Demandes reçues



3.1 Objectif pour 2004-2005

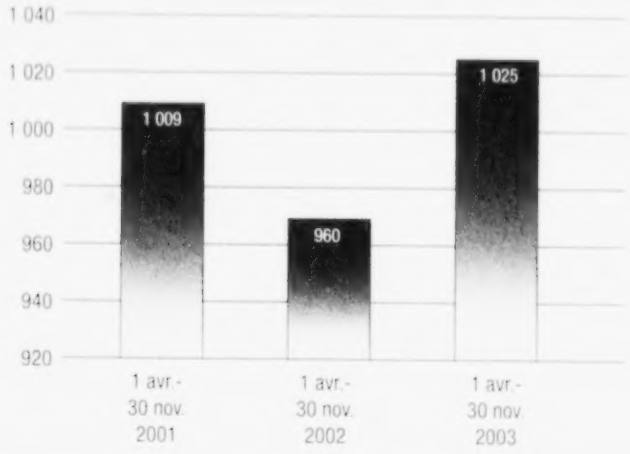
La direction de l'AIPRP reconnaît que le statu quo ne peut continuer, surtout si l'on tient compte de la charge de travail actuelle, certains employés ayant accumulé 80 heures supplémentaires en un mois. Pour relever ces défis, on élabore un plan ministériel qui sera présenté à la haute direction. Grâce à des augmentations possibles des ressources humaines et à des mises à niveau de la technologie, on prévoit que SC devrait maintenir une conformité idéale.

Recommandation nº 1

Le bureau de l'AIPRP de SC doit poursuivre l'élaboration d'un plan ministériel pour déterminer les lacunes en ce qui concerne la dotation en personnel et les ressources technologiques, en ayant pour objectif en 2004-2005 le maintien d'une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Conformément à l'examen constant du traitement des demandes, SC peut avoir besoin d'autres méthodes de traitement des dossiers, particulièrement la mise à niveau du logiciel ATIPflow, avec une formation élargie à tout le personnel sur son utilisation. De plus, une réduction du traitement manuel des dossiers pourrait finalement alléger la charge de travail des analystes. On pourrait notamment utiliser le logiciel ATIPimage; nombre des ministères qui l'utilisent

Demandes reçues



3.1 Objectif pour 2004-2005

La direction de l'AIPRP reconnaît que le statu quo ne peut continuer, surtout si l'on tient compte de la charge de travail actuelle, certains employés ayant accumulé 80 heures supplémentaires en un mois. Pour relever ces défis, on élabore un plan ministériel qui sera présenté à la haute direction. Grâce à des augmentations possibles des ressources humaines et à des mises à niveau de la technologie, on prévoit que SC devrait maintenir une conformité idéale.

Recommandation nº 1

Le bureau de l'AIPRP de SC doit poursuivre l'élaboration d'un plan ministériel pour déterminer les lacunes en ce qui concerne la dotation en personnel et les ressources technologiques, en ayant pour objectif en 2004-2005 le maintien d'une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Conformément à l'examen constant du traitement des demandes, SC peut avoir besoin d'autres méthodes de traitement des dossiers, particulièrement la mise à niveau du logiciel AIPflow, avec une formation élargie à tout le personnel sur son utilisation. De plus, une réduction du traitement manuel des dossiers pourrait finalement alléger la charge de travail des analystes. On pourrait notamment utiliser le logiciel AIPimage; nombre des ministères qui l'utilisent

actuellement considèrent qu'il s'agit d'un outil inestimable pour les aider à satisfaire à leurs objectifs de conformité.

Recommandation nº 2

Le bureau de l'AIPRP de SC doit prendre en considération la mise à niveau des outils technologiques actuels et procéder à une étude de faisabilité pour instaurer le logiciel ATIPimage afin d'améliorer sa production en réduisant la charge de travail individuelle et d'atteindre les objectifs de conformité de la *Loi sur l'accès à l'information*.

4. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2003

Dans le rapport d'étape de janvier 2003, on a formulé des recommandations à l'intention de SC pour établir un objectif de maintien d'une conformité idéale avec les délais visés par la Loi. En général, cet objectif a été atteint; néanmoins, tous les aspects du processus, y compris la délégation de pouvoirs doivent être revus dans l'optique d'améliorer la productivité. Parmi les initiatives prévues, mentionnons l'instauration d'un examen à un niveau supérieur des dossiers traités pour élargir la base de connaissances, accroître la communication au sein du personnel et améliorer la cohérence.

5. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
1.	Nombre de demandes reportées :	164	261
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice - en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	17	17
Partie B : Nouvelles demandes – demandes de la Partie A exclues		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	1,367	1,025
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	874	560
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	31	17
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	22	15
	De 31 à 60 jours	6	1
	De 61 à 90 jours	1	0
	Plus de 91 jours	2	1
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	405	346
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	248	166
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	50	21
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	30	15
	De 31 à 60 jours	15	5
	De 61 à 90 jours	2	1
	Plus de 91 jours	3	0
7.	Au 30 novembre 2003, combien de demandes étaient en présomption de refus?		**17**

EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE

« Comme vous le mentionniez dans notre fiche de rendement, Santé Canada a relevé plusieurs défis en 2003. La Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (DAIPRP), à l'instar de l'ensemble du Ministère d'ailleurs, a fait face à un ensemble de problèmes qui ont influé sur notre rendement. En raison de certains d'entre eux, nous sommes passés de la note « A » obtenue les années passées à une note « B ».

Comme les fonctionnaires du Ministère l'indiquaient à votre personnel, la DAIPRP vit actuellement une période de transition. Le nombre de demandes officielles faites à Santé Canada aux termes de la Loi a augmenté de façon importante et régulière au cours des dix dernières années. Les demandes reçues en 1993-1994 sont passées de 648 au nombre record de 1 543 pour la dernière période visée par le rapport. Dans l'esprit de votre recommandation, la DAIPRP a récemment terminé l'élaboration d'un plan visant à régler le problème des ressources. C'est donc avec plaisir que je vous informe que la somme de 225 000 $ a été réaffectée au poste des salaires de la Division. De plus, Santé Canada s'est engagé à moderniser les outils technologiques de la Division, notamment par l'acquisition d'ATIPimage (logiciel d'imagerie documentaire et de retranchement de parties).

En plus des ressources accrues, la DAIPRP a aussi entrepris un examen détaillé de ses pratiques internes ainsi que de celles au sein du Ministère qui ont trait au traitement des demandes, dans le but d'assurer la constance et l'application appropriée de la Loi, d'améliorer la qualité des réponses et de cerner des moyens d'accroître le rendement. Pendant cette période de transition, il se peut que notre note baisse, mais je suis convaincu que les changements mis en place permettront à long terme à Santé Canada de satisfaire aux exigences de la Loi.

Je me réjouis de l'occasion d'échanger avec votre bureau et je tiens à réitérer mon engagement personnel à l'égard de l'application de la Loi à Santé Canada. »

Développement des ressources humaines Canada

Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Depuis plusieurs années, un certain nombre d'établissements ont fait l'objet d'une vérification en raison de leur difficulté chronique à exécuter les demandes dans les délais. Dans son rapport annuel au Parlement de 1996-1997, l'ancien Commissaire à l'information signalait que les délais associés aux demandes d'accès avaient atteint des proportions inacceptables.

Le Commissaire à l'information a donc adopté la norme suivante qui est, selon lui, la meilleure façon d'évaluer la conformité d'un ministère avec les délais d'exécution : le pourcentage de demandes reçues en présomption de refus. Tous les ministères vérifiés ont été évalués en fonction de la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5 %	Idéal	A
5-10 %	Bon	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieur à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

Initialement, six établissements ont fait l'objet de cet examen, et six autres ont été ajoutés depuis, y compris Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Le présent rapport porte donc sur l'examen du rendement de Développement des ressources humaines Canada du 1er avril au 30 novembre 2003

Le présent rapport d'étape porte sur les progrès constants réalisés par le Ministère pour maintenir une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le dernier rapport. Le présent rapport renferme aussi des renseignements sur l'état de la mise en application des recommandations formulées dans le rapport d'étape de janvier 2003.

2. HISTORIQUE DE LA CONFORMITÉ

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a été le premier ministère à obtenir la note A dans sa première fiche de rendement. En janvier 2000, DRHC signalait que toutes les demandes d'accès reçues entre le 1er avril et le 1er novembre 1999 avaient été traitées dans les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. À l'époque, le Ministère avait adopté ce qu'il appelait une « politique de tolérance zéro » en ce qui concerne les demandes d'accès en situation de présomption de refus.

Durant l'exercice 2000-2001, deux événements ont entraîné un volume extraordinaire de demandes d'accès et de protection de renseignements personnels. Un rapport de vérification des subventions et des contributions a généré un grand volume de demandes d'accès. Le Ministère a reçu 1 443 demandes d'accès de plus que les 450 demandes habituelles. En outre, des événements relatifs aux fichiers longitudinaux ont généré quelque 70 000 demandes de protection de renseignements personnels. Le volume de demandes a engorgé le processus d'accès du Ministère et submergé la Direction de l'accès à l'information. À un moment donné, 150 employés supplémentaires travaillaient durant deux quarts pour traiter les demandes.

Durant l'exercice 2000-2001, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 53,4 %. En 2001-2002, ce rapport se chiffrait à 39,5%. Durant chacun de ces exercices, le rapport correspondait à une note de F.

En réaction au volume élevé de demandes et aux contraintes de temps liées au traitement, on a créé un comité d'examen chargé de s'assurer que l'information qui sera diffusée à la suite d'une demande d'accès sera conforme aux renseignements demandés. On a examiné chaque demande dans le cadre du processus d'accès mais indépendamment de la Direction de l'AIPRP; finalement, ce processus s'est révélé un examen des communications. En raison de cet examen supplémentaire, le processus d'accès a fait l'objet d'un retard, et des demandes d'accès se sont retrouvées en situation de présomption de refus. Récemment, le groupe d'examen--l'unité de l'analyse-- a été intégré à la Direction de l'AIPRP.

Du 1er avril au 30 novembre 2002, DRHC a obtenu la note D pour un rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus de 19,7 %. Son rendement s'est amélioré au chapitre du rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus par rapport aux deux exercices précédents au cours desquels il avait obtenu la note F. Toutefois, pour l'exercice complet, le rapport est passé à 32,7 %, ce qui correspond encore une fois à la note F.

3. SITUATION ACTUELLE

Le Ministère continue d'avoir du mal à atteindre une conformité acceptable au chapitre du rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes. Ce rapport est demeuré à 39,2 % pour la période allant du 1er avril au 30 novembre 2003, ce qui correspond à la note F.

Même s'il s'agit d'une évaluation exacte du rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues pendant la période susmentionnée, on ne tient pas compte des demandes reportées présentées au cours de l'exercice précédent ni du nombre de demandes qui était déjà considérées comme une présomption de refus le 1er avril. Dans les rapports futurs, ces chiffres seront pris en considération; toutefois, dans le présent rapport, la note obtenue si l'on tient compte de cet ajout n'est fournie qu'à titre d'information. Dans ce cas-là, les résultats du 1er avril au 30 novembre 2003 correspondraient à 40,2 %, soit la note F.

Au cours de l'entrevue, le directeur a mentionné un certain nombre d'activités au cours de la dernière année qui ont affecté le rendement de la division.

- En 2003, DRHC a fait l'objet d'une importante restructuration. Un examen des services ministériels a entraîné le rajustement et la restructuration d'un certain nombre de divisions, notamment la Division de l'accès à l'information. Cette restructuration a également entraîné le rajustement d'unités régionales, ce qui a eu des répercussions sur la détermination en temps opportun des BPR. Malheureusement, certaines responsabilités ont été transférées aux divisions régionales sans la mutation du personnel nécessaire. Il a fallu consacrer beaucoup de temps à la formation, ce qui a entraîné un ralentissement des services et des délais d'exécution.

- Le volume de demandes ainsi que la transition et le fait que bon nombre de ces demandes étaient très complexes et comprenaient de nombreuses pages ont eu une incidence négative sur tout le processus de respect des délais. Le nombre de pages examinées pendant la période visée par le rapport (1er avril au 30 novembre) a approximativement doublé par rapport à la même période des deux années précédentes. On compte 33 ETP qui administrent la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

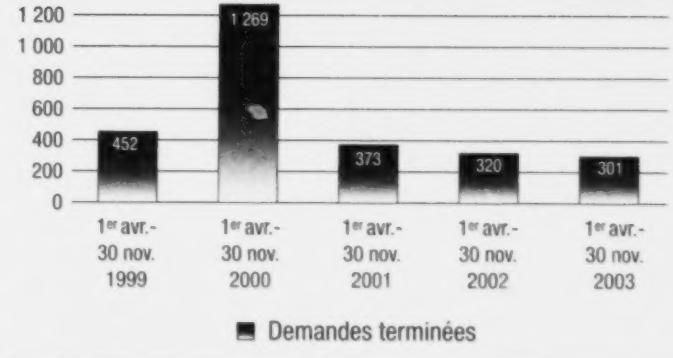
Même si la transition a causé certaines interruptions des activités de l'AIPRP, certains aspects ont eu des répercussions positives, notamment ce qui suit :

- La Division de l'AIPRP relève maintenant des Communications, ce qui a amélioré le processus d'accès, car le SMA responsable des exigences législatives

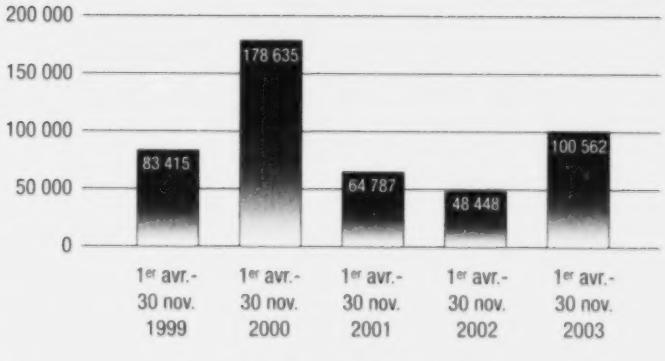
est maintenant responsable des Communications, ce qui augmente la promotion de la *Loi sur l'accès à l'information*, rationalise le processus et diminue la nécessité d'activités de communication.

Le volume de travail et le résultat lié aux présomptions de refus qui en découlent sont indiqués dans les graphiques suivants :

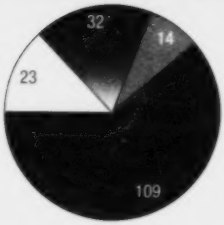
Historique des demandes



Volume de travail qui en découle

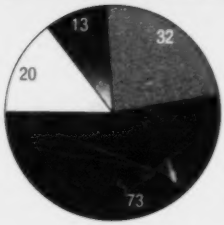


Présomptions de refus
1er avril 2002 – 31 mars 2003



- En suspens auparavant
- Au-delà de la propogation
- Plus de 30 jours
- En suspens à la fin de l'exercice

Présomptions de refus
1er avril 2003 – 30 novembre 2003



- En suspens auparavant
- Au-delà de la propogation
- Plus de 30 jours
- En suspens à la fin de l'exercice

4. CONSIDÉRATIONS FUTURES ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Malgré les questions internes, la restructuration fédérale continue dont font l'objet DRHC et d'autres ministères exigera un rajustement considérable des fonctions et des responsabilités. On ne peut pour l'instant que faire des spéculations sur quelles seront les répercussions de cet exercice sur la capacité de DRHC d'améliorer son rendement pour le nouvel exercice.

Toutefois, reconnaissant la nécessité de surveiller le rendement, la Division a continuellement examiné son volume de travail. Même si les délais d'exécution se sont sensiblement améliorés, le troisième trimestre de la dernière année a connu une baisse liée à la transition. Pour que les BPR nouvellement nommés et leur personnel de liaison atteignent le niveau de compréhension voulu, on a tenu une semaine de formation sur l'AIPRP à l'interne.

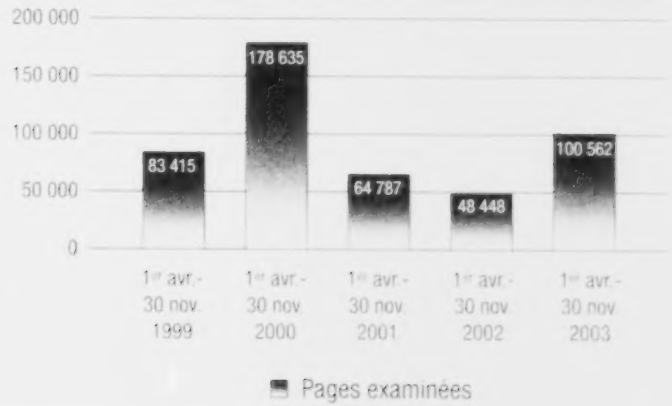
Il est bon de préciser que DRHC n'existe plus. Le 12 décembre 2003, DRHC a été divisé en deux ministères : Développement social du Canada et le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences du Canada. La Direction d'AIPRP a donc été divisée en deux entités distinctes, l'une pour chaque ministère. De plus, la section d'analyse de la direction de l'AIPRP de l'ancien DRHC a été intégrée dans la Section des opérations de chacun des ministères. Cette intégration, le rapport de surveillance trimestriel ainsi que la réussite continue de la Direction dans la rationalisation du processus pour éliminer les approbations dans plusieurs cas devraient contribuer à améliorer la conformité des deux ministères avec les délais prévus par la Loi.

est maintenant responsable des Communications, ce qui augmente la promotion de la *Loi sur l'accès à l'information*, rationalise le processus et diminue la nécessité d'activités de communication.

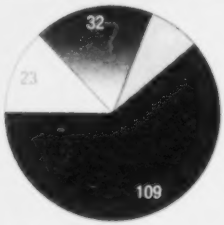
Le volume de travail et le résultat lié aux présomptions de refus qui en découlent sont indiqués dans les graphiques suivants :

Historique des demandes

Volume de travail qui en découle

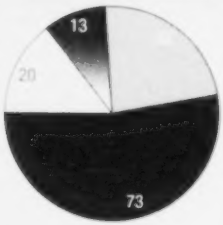


Présomptions de refus
1er avril 2002 – 31 mars 2003



- En suspens auparavant
- Au-delà de la propogation
- Plus de 30 jours
- En suspens à la fin de l'exercice

Présomptions de refus
1er avril 2003 – 30 novembre 2003



- En suspens auparavant
- Au-delà de la propogation
- Plus de 30 jours
- En suspens à la fin de l'exercice

4. CONSIDÉRATIONS FUTURES ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Malgré les questions internes, la restructuration fédérale continue dont font l'objet DRHC et d'autres ministères exigera un rajustement considérable des fonctions et des responsabilités. On ne peut pour l'instant que faire des spéculations sur quelles seront les répercussions de cet exercice sur la capacité de DRHC d'améliorer son rendement pour le nouvel exercice.

Toutefois, reconnaissant la nécessité de surveiller le rendement, la Division a continuellement examiné son volume de travail. Même si les délais d'exécution se sont sensiblement améliorés, le troisième trimestre de la dernière année a connu une baisse liée à la transition. Pour que les BPR nouvellement nommés et leur personnel de liaison atteignent le niveau de compréhension voulu, on a tenu une semaine de formation sur l'AIPRP à l'interne.

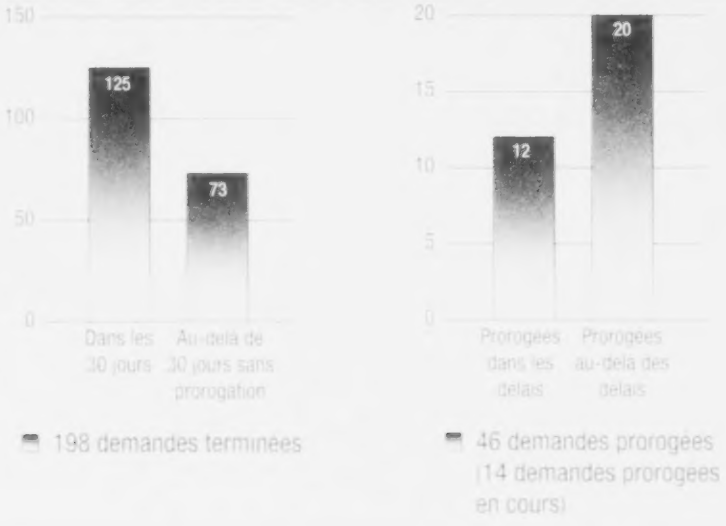
Il est bon de préciser que DRHC n'existe plus. Le 12 décembre 2003, DRHC a été divisé en deux ministères : Développement social du Canada et le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences du Canada. La Direction d'AIPRP a donc été divisée en deux entités distinctes, l'une pour chaque ministère. De plus, la section d'analyse de la direction de l'AIPRP de l'ancien DRHC a été intégrée dans la Section des opérations de chacun des ministères. Cette intégration, le rapport de surveillance trimestriel ainsi que la réussite continue de la Direction dans la rationalisation du processus pour éliminer les approbations dans plusieurs cas devraient contribuer à améliorer la conformité des deux ministères avec les délais prévus par la Loi.

Un certain nombre d'autres initiatives ont été ou sont en train d'être instaurées, notamment :

- un système de suivi dynamique pour les chefs régionaux et généraux ;
- l'élaboration de lignes directrices concernant la collecte des dossiers appropriés à une demande ainsi que des précisions sur l'analyse des demandes et les rôles et responsabilités des BPR ;
- une amélioration de l'aide qu'apporte le personnel de l'AIPRP aux BPR dans le cadre de l'examen et des recommandations dont ils ont la responsabilité.

Chaque SMA a un agent de liaison de l'AIPRP dans son personnel. On tient une réunion toutes les deux semaines pour faire le suivi de demandes actives en plus du rapport de surveillance. On a également instauré de nouveaux rapports pour déterminer la responsabilité du SMA en ce qui concerne les demandes, y compris un examen du rendement dans l'exécution des tâches, du rendement du processus de l'AIPRP et du temps consacré au suivi des approbations.

Demandes traitées du 1er avril au 30 novembre 2003



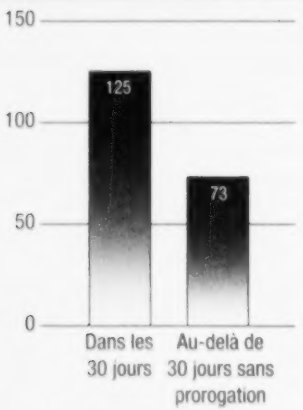
Comme 37 % des demandes terminées sans prorogation n'ont pas respecté les délais prévus par la Loi, il faut effectuer certains examens du processus pour mieux contrôler le traitement en temps opportun des demandes. La recommandation formulée l'an dernier s'applique encore une fois cette année.

Un certain nombre d'autres initiatives ont été ou sont en train d'être instaurées, notamment :

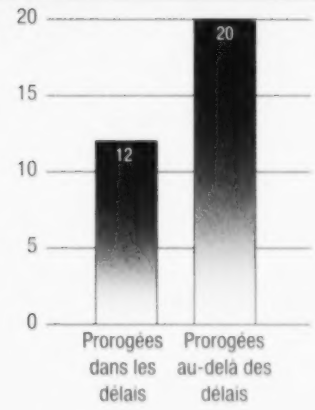
- un système de suivi dynamique pour les chefs régionaux et généraux;
- l'élaboration de lignes directrices concernant la collecte des dossiers appropriés à une demande ainsi que des précisions sur l'analyse des demandes et les rôles et responsabilités des BPR;
- une amélioration de l'aide qu'apporte le personnel de l'AIPRP aux BPR dans le cadre de l'examen et des recommandations dont ils ont la responsabilité.

Chaque SMA a un agent de liaison de l'AIPRP dans son personnel. On tient une réunion toutes les deux semaines pour faire le suivi de demandes actives en plus du rapport de surveillance. On a également instauré de nouveaux rapports pour déterminer la responsabilité du SMA en ce qui concerne les demandes, y compris un examen du rendement dans l'exécution des tâches, du rendement du processus de l'AIPRP et du temps consacré au suivi des approbations.

Demandes traitées du 1er avril au 30 novembre 2003



198 demandes terminées



46 demandes prorogées (14 demandes prorogées en cours)

Comme 37 % des demandes terminées sans prorogation n'ont pas respecté les délais prévus par la Loi, il faut effectuer certains examens du processus pour mieux contrôler le traitement en temps opportun des demandes. La recommandation formulée l'an dernier s'applique encore une fois cette année.

Recommandation nº 1

Le directeur de l'AIPRP est directement responsable d'assurer la conformité avec la *Loi sur l'accès à l'information* et devrait continuer de jouer un rôle de chef de file en établissant une culture axée sur la conformité dans l'ensemble du Ministère. Un tel rôle exige le soutien inconditionnel et l'approbation du Ministre et du Sous-ministre. DRHC devrait rétablir sa politique exemplaire de « tolérance zéro » en ce qui concerne les présomptions de refus.

On prévoit une formation supplémentaire annuelle dans le cadre de laquelle le personnel de l'AIPRP se rendra dans les bureaux régionaux et offrira de la formation interne régulière aux nouveaux BPR, à leur personnel, à leurs personnes-ressources et à leurs gestionnaires.

Recommandation nº 2

DRHC se donne pour objectif pour 2004-2005 d'atteindre à tout le moins une bonne conformité avec les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

5. RECOMMANDATIONS DE 2003

Dans le cadre du présent rapport, on a passé en revue les recommandations du rapport de janvier 2003 pour déterminer l'état de leur application. La mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente suit le texte de la recommandation.

Recommandations précédentes nº 1 et nº 2

Le directeur de l'AIPRP est directement responsable d'assurer la conformité avec la *Loi sur l'accès à l'information* et devrait continuer de jouer un rôle de chef de file en établissant une culture axée sur la conformité dans l'ensemble du Ministère. Un tel rôle exige le soutien inconditionnel et l'approbation du Ministre et du Sous-ministre. DRHC devrait rétablir sa politique exemplaire de « tolérance zéro » en ce qui concerne les présomptions de refus.

Le directeur de l'AIPRP devrait soumettre à l'approbation de la haute direction un plan d'amélioration de l'AAI visant à parvenir de nouveau à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* en 2003-2004.

Mesure prise pour donner suite aux recommandations précédentes : Le plan d'action a été présenté à la haute direction et porte sur des échéanciers en anticipation d'une amélioration du rendement de 2004-2005.

- Le rapport d'aperçu.
- Les lignes directrices latérales du SMA sur les responsabilités et rôles de tous les autres SMA et des bureaux régionaux.
- La formation supplémentaire.
- La feuille de réponse des agents de liaisons de l'AIPRP instaurée par souci d'uniformité et de clarification de l'état d'avancement des dossiers visés.

Recommandation précédente nº 3

DRHC devrait mettre sur pied un processus d'accès qui ne comprend pas des approbations multiples et modifier l'ordonnance de délégation afin qu'elle précise clairement que le directeur de l'AIPRP et les agents ont le pouvoir de prendre des décisions en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* sans devoir consulter d'autres fonctionnaires du ministère.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente :
On a modifié le pouvoir de délégation pour éliminer les redondances et rationaliser le processus, y compris l'élimination du processus d'approbation dans plusieurs cas.

Recommandations précédentes nº 4a et nº 4b

4a — DRHC devrait examiner les tâches affectées à l'unité de l'analyse afin d'éliminer le chevauchement des tâches au sein de la Direction de l'AIPRP.

4b — DRHC devrait prendre des mesures pour réduire le délai réel requis pour exercer les activités de communications, afin qu'il soit conforme au délai prévu.

Mesure prise pour donner suite aux recommandations précédentes : On a procédé à l'examen de deux fonctions de l'unité de l'AIPRP. On n'a toutefois relevé aucun dédoublement majeur, mais on a amélioré le processus en relevant les types de demandes exigeant des séances d'information, etc., à l'intention de la direction tout en procédant au traitement accéléré des demandes de routine.

Recommandation précédente nº 5

DRHC devrait inclure dans un plan d'amélioration de l'AAI une enquête sur les moyens de fournir au public un accès officieux à l'information et fournir un exemplaire du rapport d'enquête au Commissariat à l'information du Canada.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente : On a maintenant instauré des listes de subventions et contributions sur Internet après un examen de l'AIPRP effectué de façon routinière. Les dossiers supplémentaires comprennent des vérifications, des évaluations, des appels, des guides et des lignes directrices, qui sont maintenant accessibles au public. On les examine constamment afin de pouvoir diffuser de façon officieuse davantage de documents. Cette façon de procéder comporte deux avantages : réduire le nombre de demandes de routine alors que l'on reçoit maintenant des demandes plus ciblées et précises en consacrant moins de temps à leur détermination et exécutions.

Recommandation précédente nº 6

DRHC devrait inclure dans un plan d'amélioration de l'AAI des mesures visant à améliorer le rendement des participants au processus d'accès qui n'assument pas leur obligation de respecter les délais prévus par DRHC pour traiter les demandes d'accès.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente : On a instauré des rapports d'aperçu trimestriels pour mettre en lumière le rendement de la division et de la région en ce qui concerne les délais d'exécution et le traitement.

6. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		1 avr. 2002-31 mars 2003	1 avr. 2003-30 nov. 2003
1.	Nombre de demandes reportées :	65	73
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice - en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	14	32
Partie B : Nouvelles demandes – demandes de la Partie A exclues		1 avr. 2002-31 mars 2003	1 avr. 2003-30 nov. 2003
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	501	270
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	271	125
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	109	73
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	90	70
	De 31 à 60 jours	13	3
	De 61 à 90 jours	2	0
	Plus de 91 jours	4	0
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	88	46
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	26	12
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	23	20
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	14	14
	De 31 à 60 jours	5	5
	De 61 à 90 jours	1	1
	Plus de 91 jours	3	0
7.	Au 30 novembre 2003, combien de demandes étaient en présomption de refus?		13

EXTRAIT DE L'ADRESSE DU SOUS-MINISTRE EN RÉPONSE AU RAPPORT D'ÉTAPE

« Je vous suis reconnaissant que vous indiquiez que le ministère a pris des mesures à la suite des recommandations que vous avez formulées l'an dernier. En outre, comme le signale la fiche de rendement, DRHC a connu une réorganisation majeure et la charge de travail de la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a été considérable l'an dernier comparativement aux deux années précédentes. Je vous remercie de votre compréhension et de votre soutien.

Nous croyons que vos présentes recommandations, conjuguées au plan d'amélioration de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, y compris l'établissement d'une politique de tolérance zéro en ce qui concerne les réponses tardives, auront un effet bénéfique sur la conformité de mon ministère à l'égard des délais de réponse. »

Industrie Canada
Fiche de rendement sur l'observation des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*

A. RAPPORT — Janvier 2004

I. Glossaire

Avis au Commissaire à l'information

9 (2) Dans les cas où la prorogation de délai visée au paragraphe (1) dépasse trente jours, le responsable de l'institution fédérale en avise en même temps le Commissaire à l'information et la personne qui a fait la demande.

BPR : Bureau de première responsabilité, c'est-à-dire l'endroit du Ministère qui est responsable de la question sur laquelle porte la demande d'accès la l'information.

Conclusions relatives aux plaintes

- Fondées — Plaintes fondées, mais pas réglées, pour lesquelles le Commissaire a demandé au plaignant de consentir à ce que l'affaire soit déférée à la Cour fédérale.
- Réglées — Plaintes réglées par une mesure corrective jugée satisfaisante par le Commissaire.
- Non fondées — Plaintes jugées non fondées.
- Abandonnées — Plaintes abandonnées, à la demande du plaignant, avant le règlement final de l'affaire.

Coordonnateur de l'accès à l'information

Conformément à la politique établie par le Conseil du Trésor, chaque institution est tenue de désigner un fonctionnaire qui agira comme coordonnateur de l'accès à l'information. Ce dernier reçoit les demandes de communication et peut se voir déléguer, par le responsable de l'institution, le pouvoir de percevoir des droits, de demander des prorogations de délais, d'émettre des avis et de se prévaloir des clauses d'exception. L'étendue du pouvoir du coordonnateur varie d'une institution à l'autre.

En suspens

Demandes ou plaintes dont le traitement n'est pas terminé.

- En suspens auparavant — Demandes ou plaintes dont le traitement n'était pas terminé à la fin de l'exercice antérieur et qui sont donc reportées sur la période visée par le rapport (l'exercice indiqué sur le diagramme à secteurs).
- En suspens à la fin de l'année — Demandes ou plaintes dont le traitement n'est pas terminé à la fin de la période visée par le rapport (l'exercice en question) et qui seront reportées sur l'exercice suivant.

Lignes directrices du Conseil du Trésor

« La *Loi sur l'accès à l'information* part du principe selon lequel le responsable de chaque institution fédérale doit assurer, dans son milieu, le respect de cette loi et prendre les décisions qui s'imposent. Elle charge également un ministre désigné de coordonner l'application de la Loi dans l'ensemble du gouvernement. C'est le président du Conseil du Trésor qui remplit ce rôle. »

« L'une des responsabilités légales du ministre désigné consiste à rédiger les directives nécessaires à la mise en oeuvre de la *Loi sur l'accès à l'information* et de son Règlement, et de les diffuser auprès des institutions fédérales. La politique contenue dans le présent volume constitue les directives dont il est question dans la Loi, et elle établit, de concert avec la Loi et son Règlement, les exigences minimales auxquelles doivent se soumettent les institutions qui y sont assujetties. Les lignes directrices visent à fournir une interprétation des exigences et à orienter la mise en oeuvre de la Loi, de son Règlement et de la politique. »

Lignes directrices du Conseil du Trésor

10 (3) Le défaut de communication totale ou partielle d'un document dans les délais prévus par la présente Loi vaut décision de refus de communication.

Prorogation de délai

9 (1) Le responsable d'une institution fédérale peut proroger le délai mentionné à l'article 7 ou au paragraphe 8(1) d'une période que justifient les circonstances dans les cas où :

(a) l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande;

b) les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai;

c) avis de la demande a été donné en vertu du paragraphe 27(1). Dans l'un ou l'autre des cas prévus aux alinéas a), b) et c), le responsable de l'institution fédérale envoie à la personne qui a fait la demande, dans les trente jours suivant sa réception, un avis de prorogation de délai, en lui faisant part de son droit de déposer une plainte à ce propos auprès du Commissaire à l'information; dans les cas prévus aux alinéas a) et b), il lui fait aussi part du nouveau délai.

Temps de traitement

Le temps qu'on a pris pour mener à bien chaque étape du processus d'accès à l'information, à partir de la date à laquelle la demande de communication a été reçue jusqu'au moment où une réponse finale est fournie.

Tiers

Dans le cas d'une demande de communication de document, personne, groupement ou organisation autres que l'auteur de la demande ou qu'une institution fédérale.

II. Contexte

Depuis plusieurs années, des auteurs de demandes font parvenir au bureau du Commissaire à l'information des plaintes concernant des demandes qui se soldent par une présomption de refus. Selon toute vraisemblance, le nombre des plaintes concernant des demandes qui se soldent par une présomption de refus ne représente, à l'échelle du gouvernement, qu'une fraction du nombre réel de demandes traitées à l'extérieur des délais exigés par la *Loi sur l'accès à l'information*. On a fait ressortir le niveau élevé et inacceptable des demandes qui se soldent par une présomption de refus dans les Fiches de rendement antérieures publiées depuis 1999 par le bureau du Commissaire.

Dans le cadre du mandat proactif du bureau du Commissaire, on sélectionne chaque année un ministère (ou des ministères) en vue d'un examen. Cet examen a pour but de déterminer dans quelle mesure le ministère s'acquitte de ses responsabilités au chapitre du respect des délais imposés par la Loi pour traiter les demandes de communication établies par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Industrie Canada a été l'un des ministères sélectionnés cette année en vue d'un examen. Ce ministère, tout comme bon nombre d'institutions, était susceptible de faire l'objet d'un examen du fait qu'il affichait une difficulté chronique à respecter les délais de réponse. Lorsque le bureau du Commissaire reçoit un nombre élevé de plaintes relatives à un ministère et portant sur la présomption de refus, cela peut laisser supposer l'existence, au sein de ce ministère, d'un problème plus grave relatif aux délais de réponse.

III. Norme de notation

La présente fiche de rendement expose les résultats de l'examen mené par le Commissaire à l'information sur les statistiques du rendement d'IC du 1er avril au 30 novembre 2003.

Comme les Canadiens et les Canadiennes ont droit à un accès opportun à l'information (c.-à-d. dans les 30 jours ou dans les délais qui ont été prorogés en vertu de circonstances particulières), une réponse en retard équivaut à un refus. Le Parlement a énoncé l'obligation de répondre de manière opportune au paragraphe 10(3) de la Loi, lequel prévoit :

10.(3) Le défaut de communication totale ou partielle d'un document dans les délais prévus par la présente Loi vaut décision de refus de communication.

Par conséquent, le Commissaire à l'information a adopté la norme suivante comme étant la meilleure façon de mesurer l'observation des délais par un ministère : le pourcentage de demandes reçues qui se soldent par une présomption de refus. IC est donc évalué dans la présente fiche de rendement en fonction de la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5 %	Idéal	A
5-10 %	Bon	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieur à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

Sur cette échelle de notation, IC obtient un F . Ce rendement est inacceptable. [Pour le présent exercice jusqu'au 30 novembre 2003, le rapport entre les rapports aux présomptions de refus et les nouvelles demandes est la suivante : 324 pour 81 = 25 %.]

La partie A du rapport comprend ce qui suit :

- Une analyse des données statistiques.
- Une explication des motifs de la fiche de rendement.
- Une description des étapes prises par la direction pour améliorer le rendement.
- Une série de recommandations pour aider le Ministère.

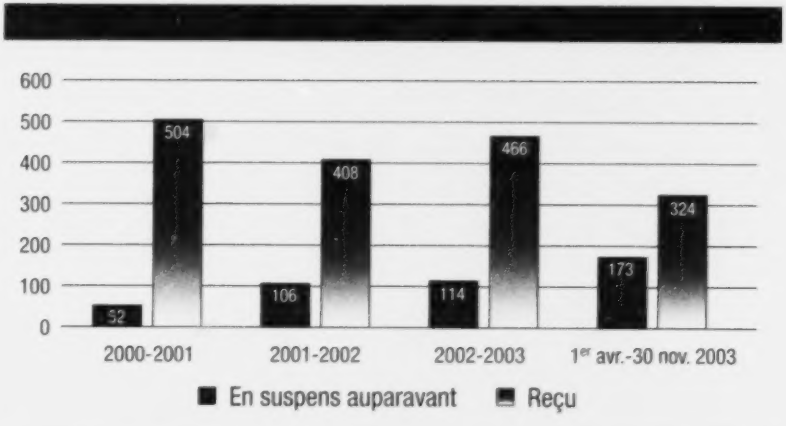
* Cette note correspond uniquement au rendement du Ministère en ce qui concerne le respect des délais d'exécution jusqu'au 30 novembre 2003. Elle ne concerne pas le rendement du Ministère au chapitre de l'application des exceptions. En général, IC applique les dispositions d'exception de la Loi de façon professionnelle et avec retenue.

On trouve en annexe au présent rapport (Partie B) les divers questionnaires et réponses sur lesquels la notation, les observations et les recommandations présentées ici sont fondées.

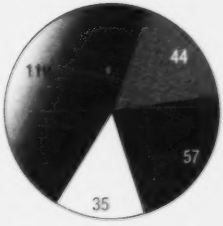
IV. Données statistiques

1. Demandes

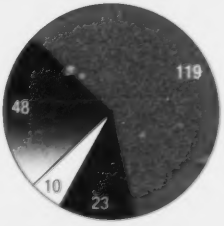
Les graphiques font état de l'arriéré des demandes d'IC.



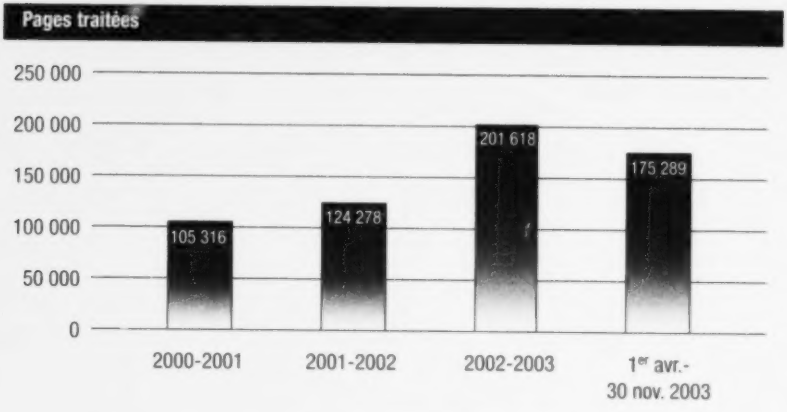
Présomption de refus 1er avril 2002 – 31 mars 2003



Présomption de refus 1er avril – 30 nov. 2003



Le nombre de pages traitées est indiqué dans le graphique suivant :



Au début de l'exercice 2002-2003, le bureau de l'AIPRP d'IC, aussi connu sous le titre d'Administration des droits à l'information et à la protection des renseignements personnels (ADIPRP) avait 44 demandes en suspens déjà en présomption d'un refus. En 2003-2004, il y a eu une augmentation de l'arriéré au début de l'année en ce qui concerne les demandes en suspens dont 119 étaient en présomption de refus.

En raison des 466 nouvelles demandes reçues pour l'exercice 2002-2003 et des 324 nouvelles demandes reçues en 2003-2004 jusqu'au 30 novembre, la tendance à une augmentation de l'arriéré des demandes en présomption de refus au début de l'année représente un fardeau pour l'ADIPRP. Mises à part les considérations relatives à la non-conformité, cet arriéré doit être éliminé.

Le temps consacré aux nouvelles demandes dénote toutefois certains efforts positifs pour éliminer l'arriéré. Néanmoins, le nombre de demandes non traitées dans les délais est trop élevé particulièrement par rapport à celles traitées selon les délais prévus par la Loi.

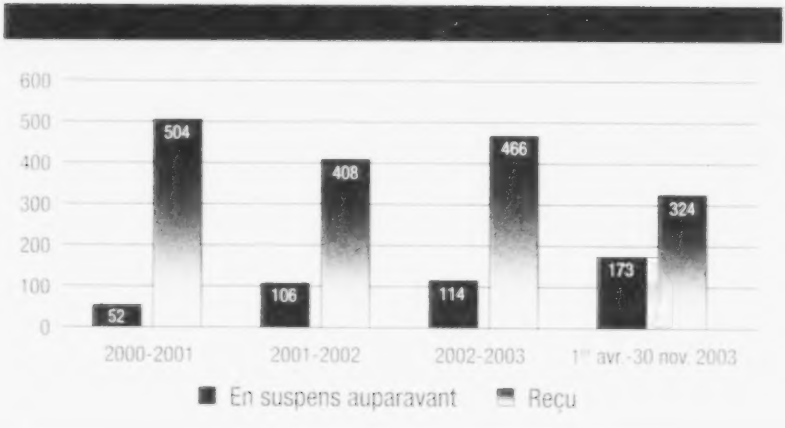
- En 2002-2003 les délais de traitement de 57 demandes qui ont été terminées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi sans qu'une prorogation de délai ait été demandée se répartissent ainsi :
  - (52,6 %) ont exigé de 1 à 30 jours de plus
  - (15,8 %) ont exigé de 31 à 60 jours de plus
  - (8,8 %) ont exigé de 61 à 90 jours de plus
  - (22,8 %) ont exigé plus de 90 jours supplémentaires

On trouve en annexe au présent rapport (Partie B) les divers questionnaires et réponses sur lesquels la notation, les observations et les recommandations présentées ici sont fondées.

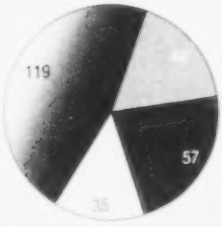
IV. Données statistiques

1. Demandes

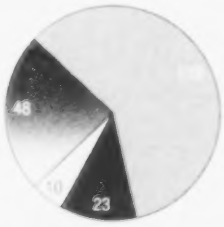
Les graphiques font état de l'arriéré des demandes d'IC.



Présomption de refus 1er avril 2002 – 31 mars 2003

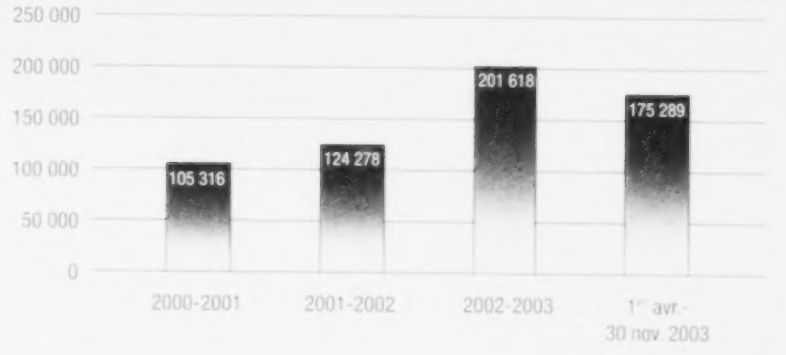


Présomption de refus 1er avril – 30 nov. 2003



Le nombre de pages traitées est indiqué dans le graphique suivant :

Pages traitées



Au début de l'exercice 2002-2003, le bureau de l'AIPRP d'IC, aussi connu sous le titre d'Administration des droits à l'information et à la protection des renseignements personnels (ADIPRP) avait 44 demandes en suspens déjà en présomption d'un refus. En 2003-2004, il y a eu une augmentation de l'arriéré au début de l'année en ce qui concerne les demandes en suspens dont 119 étaient en présomption de refus.

En raison des 466 nouvelles demandes reçues pour l'exercice 2002-2003 et des 324 nouvelles demandes reçues en 2003-2004 jusqu'au 30 novembre, la tendance à une augmentation de l'arriéré des demandes en présomption de refus au début de l'année représente un tardeau pour l'ADIPRP. Mises à part les considérations relatives à la non-conformité, cet arriéré doit être éliminé.

Le temps consacré aux nouvelles demandes dénote toutefois certains efforts positifs pour éliminer l'arriéré. Néanmoins, le nombre de demandes non traitées dans les délais est trop élevé particulièrement par rapport à celles traitées selon les délais prévus par la Loi.

- En 2002-2003 les délais de traitement de 57 demandes qui ont été terminées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi sans qu'une prorogation de délai ait été demandée se répartissent ainsi :
  - (52,6 %) ont exigé de 1 à 30 jours de plus
  - (15,8 %) ont exigé de 31 à 60 jours de plus
  - (8,8 %) ont exigé de 61 à 90 jours de plus
  - (22,8 %) ont exigé plus de 90 jours supplémentaires

- Du 1er avril au 30 novembre 2003, le nombre de jours supplémentaires nécessaires pour le traitement de 23 nouvelles demandes dont le délai n'a pas été prorogé se répartissent ainsi :
  - (73,9 %) ont exigé de 1 à 30 jours de plus
  - (8,7 %) ont exigé de 31 à 60 jours de plus
  - (13,0 %) ont exigé de 61 à 90 jours de plus
  - (4,3 %) ont exigé plus de 90 jours supplémentaires

- Dans le cas des prorogations qui n'ont plus été respectées, les retards suivants se sont produits.

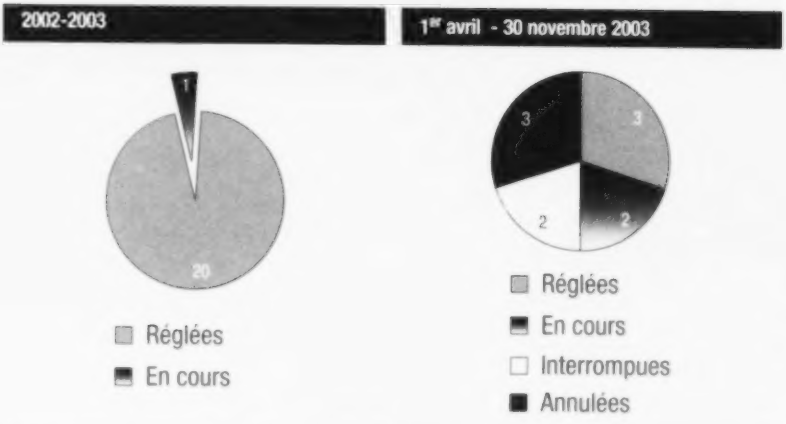
En 2002-2003, des 131 demandes de prorogation, 35 (26,7 %) ont dépassé le nouveau délai comme suit :

- (57,1 %) ont exigé de 1 à 30 jours de plus
- (11,4 %) ont exigé de 31 à 60 jours de plus
- (5,7 %) ont exigé de 61 à 90 jours de plus
- (25,7 %) ont exigé plus de 90 jours supplémentaires

- Des demandes terminées reçues du 1er avril au 30 novembre 2003, il y a eu 125 prorogations, dont dix d'entre elles (soit 8 %) ont dépassé le nouveau délai comme suit :
  - (60 %) ont exigé de 1 à 30 jours de plus
  - (20 %) ont exigé de 31 à 60 jours de plus
  - (10 %) ont exigé de 61 à 90 jours supplémentaires
  - (10 %) ont exigé plus de 90 jours supplémentaires

Au 30 novembre 2003, 48 nouvelles demandes non terminées sont en présomption de refus. On ne sait pas combien de temps ces demandes en suspens sont demeurées intraitées après le délai prévu par la Loi.

2. Plaintes — Présomption de refus



En 2002-2003, le Commissariat à l'information a reçu 21 plaintes de présomptions de refus contre IC, dont 20 (95 %) des plaintes terminées ont été accueillies (réglées).

Du 1er avril au 30 novembre 2003, le Commissariat à l'information a reçu 10 plaintes de présomption de refus, dont deux ont été interrompues et trois autres annulées. Les trois plaintes dont le dossier est clos ont toutes été accueillies (réglées).

3. Bureau de l'AAI — Personnel

Le traitement des demandes d'accès relève de l'ADIPRP sous la supervision de la directrice. Le bureau est également responsable du traitement des demandes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. De plus, le bureau de l'AIPRP d'IC (ADIPRP) donne des conseils généraux et s'occupe de l'aspect administratif des demandes d'accès à l'information reçues par le conseiller en éthique, sous forme de suivi des dossiers et de correspondance.

Au début de la période visée par le rapport, l'ADIPRP comprenait 13 employés, y compris la directrice. Ce nombre est passé à 15 en août 2003. L'effectif actuel comprend sept conseillers de l'AIPRP expérimentés, trois analystes occupant des postes de développement et d'autres postes qui ne sont pas administratifs ainsi que deux postes de soutien administratif, qui consacrent tous leur travail à l'AI. Il y a actuellement cinq postes vacants. Au cours des trois dernières années, l'ADIPRP a toujours eu des postes à doter. On a essayé de doter les postes vacants par l'entremise de détachements, d'affectations et de concours. De plus, on a eu recours à des consultants lorsque le budget le permettait.

2. Plaintes — Présomption de refus

2002-2003

1er avril - 30 novembre 2003

En 2002-2003, le Commissariat à l'information a reçu 21 plaintes de présomption de refus contre IC, dont 20 (95 %) des plaintes terminées ont été accueillies (réglées).

Du 1er avril au 30 novembre 2003, le Commissariat à l'information a reçu 10 plaintes de présomption de refus, dont deux ont été interrompues et trois autres annulées. Les trois plaintes dont le dossier est clos ont toutes été accueillies (réglées).

3. Bureau de l'AAI — Personnel

Le traitement des demandes d'accès relève de l'ADIPRP sous la supervision de la directrice. Le bureau est également responsable du traitement des demandes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. De plus, le bureau de l'AIPRP d'IC (ADIPRP) donne des conseils généraux et s'occupe de l'aspect administratif des demandes d'accès à l'information reçues par le conseiller en éthique, sous forme de suivi des dossiers et de correspondance.

Au début de la période visée par le rapport, l'ADIPRP comprenait 13 employés, y compris la directrice. Ce nombre est passé à 15 en août 2003. L'effectif actuel comprend sept conseillers de l'AIPRP expérimentés, trois analystes occupant des postes de développement et d'autres postes qui ne sont pas administratifs, ainsi que deux postes de soutien administratif, qui consacrent tous leur travail à l'AIPRP. Il y a actuellement cinq postes vacants. Au cours des trois dernières années, l'ADIPRP a toujours eu des postes à doter. On a essayé de doter les postes vacants par l'entremise de détachements, d'affectations et de concours. De plus, on a eu recours à des consultants lorsque le budget le permettait.

4. Bureau de l'AAI — Budget

Le budget salarial de l'ADIPRP pour 2003-2004 s'élève à 700 000 $ pour 15 employés à temps plein (ETP). Le budget de 2002-2003 s'élevait à 511 482 $ pour 11 personnes, et celui de 2001-2002, 410 774 $ pour neuf années-personnes.

Le budget de fonctionnement de l'ADIPRP 2003-2004 s'élève à 206 327 $. En 2002-2003, le budget s'élevait à 286 404 $, et, en 2001-2002, à 198 176 $.

On a prévu un budget entre 10 000 $ et 15 000 $ annuellement pour la formation du personnel de l'AIPRP. La directrice ainsi que le conseiller juridique ont offert de la formation aux organismes ministériels, et les coûts ont été intégrés au budget de fonctionnement de l'ADIPRP. La directrice a également animé des séances d'information personnalisées sur l'AIPRP à l'intention des cadres du Ministère.

5. Temps accordé pour le traitement des demandes

Le délai de 30 jours prévu par la *Loi sur l'accès à l'information* laisse 20 jours ouvrables pour le traitement des demandes d'accès lorsqu'une prorogation n'est pas demandée. Les délais de traitement prévus actuellement par IC sont décrits ci-dessous. Le modèle de traitement est conforme au délai prévu par la Loi et permet 22 jours ouvrables pour répondre à une demande (sans prorogation).

ÉTAPES CLÉS DU BUREAU DE L'AIPRP	Jours ouvrables
Réception de la demande d'AIPRP/examen par la directrice, le conseiller principal ou le conseiller désigné	Jour 1 ou 2
Rappel aux secteurs/avis à la Direction générale des communications* (DGCM)/demande de fiche pour la période de questions et (ou) d'autres documents de communication	Jour 1 ou 2
Réception d'une estimation des frais par le secteur	Jours 3 à 5
Réception des dossiers/recommandations du secteur (BPR)	Jours 5 à 8
Dossier/recommandation examinée par les conseillers (temps accordé pour des consultations supplémentaires avec les secteurs/obtention de documents manquants/préparation de la recommandation finale de l'AIPRP sur les divulgations/exemptions de dossiers (consultatifs)/balayage des documents et traitement).	Jours 9 à 13
1er examen par le conseiller principal de l'AIPRP et examen final/approbation par la directrice de l'AIPRP	Jours 13 et 14 (2 jours)
Fournir à la DGCM — Services à la haute direction (concernant le parachèvement de la fiche pour la période de questions)	Jours 15 et 16 (2 jours au maximum)
Faire circuler l'information à l'avocat général principal (droit commercial) et au cabinet du Ministre	Jours 16 à 22 - 7 jours prévus (ce nombre peut être inférieur selon la date d'échéance prévue par la Loi)
Fournir la réponse au demandeur	Jour 22
AUTRES ACTIVITÉS	**Incidence sur le nombre de jours**
Consultations et prorogations au besoin - tiers - autre ministère	Dans les 30 premiers jours civils - 60 jours au maximum (jours civils)
	- 30 jours civils en moyenne (selon le volume de dossiers et le nombre de parties)
Réception des réponses aux consultations - tiers - autres ministères	 - 20 jours - 10 à 20 jours
2e examen des exposés des tiers (réponse aux consultations)	10 jours
Négotiations avec des tiers	20 jours

* Dans le cas des demandes jugées pertinentes pour le cabinet du Ministre

ÉTAPES CLÉS DU BUREAU DE L'AIPRP	Jours ouvrables
Réception de la demande d'AIPRP/examen par la directrice, le conseiller principal ou le conseiller désigné	Jour 1 ou 2
Rappel aux secteurs/avis à la Direction générale des communications* (DGCM)/demande de fiche pour la période de questions et (ou) d'autres documents de communication	Jour 1 ou 2
Réception d'une estimation des frais par le secteur	Jours 3 à 5
Réception des dossiers/recommandations du secteur (BPR)	Jours 5 à 8
Dossier/recommandation examinée par les conseillers (temps accordé pour des consultations supplémentaires avec les secteurs, obtention de documents manquants, préparation de la recommandation finale de l'AIPRP sur les divulgations/exemptions de dossiers (consultatifs), balayage des documents et traitement)	Jours 9 à 13
1er examen par le conseiller principal de l'AIPRP et examen final/approbation par la directrice de l'AIPRP	Jours 13 et 14 (2 jours)
Fournir à la DGCM — Services à la haute direction (concernant le parachèvement de la fiche pour la période de questions)	Jours 15 et 16 (2 jours au maximum)
Faire circuler l'information à l'avocat général principal (droit commercial) et au cabinet du Ministre	Jours 16 à 22 - 7 jours prévus (ce nombre peut être inférieur selon la date d'échéance prévue par la Loi)
Fournir la réponse au demandeur	Jour 22

AUTRES ACTIVITÉS	Incidence sur le nombre de jours
Consultations et prorogations au besoin - tiers - autre ministère	Dans les 30 premiers jours civils - 60 jours au maximum (jours civils)
	- 30 jours civils en moyenne (selon le volume de dossiers et le nombre de parties)
Réception des réponses aux consultations - tiers - autres ministères	 - 20 jours - 10 à 20 jours
2e examen des exposés des tiers (réponse aux consultations)	10 jours
Négotiations avec des tiers	20 jours

* Dans le cas des demandes jugées pertinentes pour le cabinet du Ministre

V. Sources des retards

On a rédigé la présente fiche de rendement en raison du nombre de plaintes reçues jusqu'à la période visée et du nombre de demandes en présomption de refus relevés par le Ministère. La situation en est arrivée au point où le Commissaire à l'information a lui-même présenté un dossier de plainte portant sur 111 demandes en présomption de refus à la fin de l'exercice 2002-2003. Un certain nombre de facteurs semblent contribuer au problème de retard d'IC.

La présente fiche de rendement est fondée sur les cas en présomption de refus qui existaient pendant la période allant du 1er avril au 30 novembre 2003. Toutefois, le problème des retards et des présomptions de refus préoccupent Industrie Canada, et, dans le but de déterminer et d'améliorer le rendement du Ministère, on a procédé à une vérification ministérielle en septembre 2002. IC s'est attaché à certaines des observations et a commencé à appliquer un certain nombre de recommandations contenues dans la vérification pour améliorer sa conformité avec les délais prévus par la Loi. Par exemple, le financement supplémentaire des ressources a été approuvé, et la dotation est en voie d'être achevée. On a mis à niveau certains outils et équipements électroniques de l'AIPRP pour aider les employés de l'ADIPRP à assumer leurs obligations. IC a déjà remarqué des améliorations dans le traitement des dossiers à la suite de la restructuration gouvernementale qui s'est déroulée l'automne dernier. Toutefois, la comparaison des données statistiques sur les présomptions de refus contenues dans le *Questionnaire d'auto-vérification préalable à l'entrevue* (section B II) montre qu'il y a encore du travail à faire.

1. Bureau de l'AIPRP

Le processus d'accès comprend un certain nombre d'étapes au sein de l'ADIPRP, qui compte des employés dévoués. Le programme est appuyé par des processus automatisés qui améliorent l'efficience et fournissent les outils nécessaires pour la mesure du rendement et la rédaction des rapports. Toutefois, même si la charge de travail a considérablement augmenté, les ressources de l'AIPRP sont demeurées les mêmes. Comme on l'a souligné dans la vérification, une comparaison de la charge de travail de chacun des ministères a révélé que la charge de travail relative à l'AIPRP à IC est pratiquement le double de celle d'autres ministères examinés.

Le traitement d'un grand nombre de demandes comprend énormément de consultations avec des tiers et, en raison de la nature du Ministère, il y a habituellement de nombreuses tierces parties concernées. L'importante charge de travail de chacun des conseillers impose un fardeau considérable au nombre restreint de conseillers expérimentés qui doivent procéder aux consultations selon les délais prévus par la Loi. Malgré les prorogations possibles, il y a souvent tellement de chevauchement entre les dossiers traités que les étapes

clés individuelles ne sont pas atteintes. La dotation prévue devrait être terminée en avril 2004.

La vérification a fait ressortir le fardeau que cette charge excessive de travail représente, et la nécessité d'affecter des ressources supplémentaires correspond à l'une des principales recommandations. Deux postes supplémentaires ont été autorisés en août 2003. On déploie actuellement des efforts pour doter ces postes ainsi que les trois postes déjà vacants, d'une durée indéterminée, comme on l'a mentionné précédemment.

2. Participation du Ministère

Les dossiers de routine sont traités et approuvés par l'ADIPRP. Le tableau des étapes clés du Ministère montre que, lorsqu'un dossier, jugé pertinent pour le cabinet du Ministre, a été traité, il est envoyé à l'avocat général principal ainsi qu'au cabinet du Ministre à titre d'information. Le tableau montre que cet examen peut exiger sept jours. Toutefois, au cours des quatre dernières années, certains dossiers sont demeurés à cette étape pendant trois mois. Il est bon de préciser que, avec l'arrivée de la nouvelle Ministre, le nombre de dossiers de ce genre a diminué énormément, et le délai d'exécution de sept jours est maintenant respecté.

Il est nécessaire d'insister auprès de tous les niveaux hiérarchiques pour que les délais décrits dans les étapes clés du Ministère soient respectés et que le Ministère puisse améliorer son rendement au chapitre des présomptions de refus.

3. Délégation de l'approbation

L'ordonnance de délégation des pouvoirs d'IC établit les pouvoirs et le processus concernant les recommandations et les décisions des demandes d'accès. Cette ordonnance est actuellement révisée en raison de la réorganisation du bureau du conseiller en éthique, ce qui devrait avoir peu d'incidence directe sur le bureau de l'AIPRP. L'ordonnance de délégation des pouvoirs actuelle et nouvelle prévoit la délégation de tous les pouvoirs à la directrice de l'ADIPRP.

4. Fonction de communication

La directrice souligne que la consultation avec la Direction générale des communications est effectuée en parallèle avec le traitement de la demande, un avis étant envoyé à la DGCM tôt dans le processus, c'est-à-dire avant que le dossier ne soit envoyé au cabinet du Ministre. Même s'il s'agit d'un processus officiel, des indications portent à croire qu'au cours des deux dernières années en particulier, le cabinet du Ministre a déployé beaucoup d'efforts dans le processus d'examen d'approbation. Les démarches entreprises pour mettre en

lumière les retards dans le traitement des dossiers ont eu apparemment peu d'incidence et ont énormément contribué à l'augmentation des dossiers en présomption de refus à tout le moins pour le début de la période visée par le présent rapport. Grâce aux changements à l'approche ministérielle et le respect qui en a découlé du processus officiel modifié, on a remarqué des améliorations positives, et tout porte à croire que la situation continuera de s'améliorer l'an prochain.

5. Secteurs opérationnels (BPR)

Les BPR doivent chercher et récupérer des dossiers pour répondre aux demandes d'accès. Ils doivent fournir des dossiers à l'ADIPRP dans un délai de cinq à huit jours ouvrables. La directrice de l'ADIPRP estime que la livraison des dossiers des BPR a une incidence sur le piètre rendement global au chapitre du respect des délais prévus par la Loi. On ne dispose pas de suffisamment de données pour évaluer objectivement cette situation. Le Groupe d'études de l'accès à l'information a recommandé dans son rapport intitulé *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens* d'inclure les responsabilités liées à l'accès à l'information et à la gestion de l'information aux descriptions de poste des cadres et des gestionnaires.

6. Formation

Pour que les BPR effectuent leur partie du processus d'accès, ils doivent avoir continuellement accès à la formation sur l'AAI et sur les procédures documentées, y compris les échéanciers. Le personnel de l'ADIPRP doit se tenir au courant des faits nouveaux sur l'interprétation de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le personnel de l'AIPRP a la possibilité d'assister à diverses séances de formation et d'information fournies par le secteur privé et le Conseil du Trésor ainsi que dans le cadre d'activités organisées annuellement par l'ACAP. Le bureau de l'ADIPRP est composé d'équipes, dans lesquelles les employés inexpérimentés sont jumelés à des conseillers principaux (chefs d'équipe). Le chef d'équipe devient l'entraîneur et le conseiller qui vient en aide aux membres de l'équipe en ce qui concerne le perfectionnement et la formation, notamment sur l'application de la Loi et la connaissance du Ministère. Même s'il s'agit d'un exercice continu, il faut en moyenne de 12 à 18 mois environ pour qu'un nouvel employé en vienne à bien connaître Industrie Canada. Toutefois, le nombre élevé d'analystes inexpérimentés force la directrice à s'assurer que les employés de l'ADIPRP ont le niveau de connaissances approprié et les outils nécessaires pour faire leur travail et s'acquitter de leurs obligations.

Les BPR s'attendent à un soutien solide de l'ADIPRP au chapitre de la formation pour comprendre précisément la nature des responsabilités que leur confère la *Loi sur l'accès à l'information*, particulièrement en ce qui concerne les

échéanciers et les prorogations. De plus, les BPR ont besoin de renseignements sur les procédures ainsi que de directives sur la façon d'assumer les tâches qui leur sont déléguées dans le cadre du processus visant à répondre aux demandes d'accès. L'ADIPRP a produit un guide de l'utilisateur à l'intention des BPR sur la *Loi sur l'accès à l'information*. L'ADIPRP a simplifié et résumé son guide de l'utilisateur en des lignes directrices pratiques, qui sont fournies aux BPR avec chaque demande. Ces lignes directrices offrent des conseils utiles et pratiques sur les responsabilités et la façon de répondre aux demandes d'accès.

L'ADIPRP est mieux placée pour relever les priorités et les besoins en matière de formation. Elle comprend l'ampleur des connaissances qu'ont les BPR sur la *Loi sur l'accès à l'information* parce qu'elle intervient dans la demande d'accès, notamment pour les raisons des présomptions du refus. Le bureau est au courant des plaintes au sujet des problèmes concernant le respect des exigences de la Loi ainsi que des questions ministérielles qui peuvent avoir une incidence sur la Loi. La formation sur l'ADIPRP est fournie sur demande et dans le cadre de séances générales. Lorsque tous les employés de l'ADIPRP auront été embauchés, on rédigera un plan national de sensibilisation et de formation sur l'ADIPRP à l'intention des cadres du Ministère.

L'ADIPRP devrait également élaborer un plan de formation pour son personnel du bureau. Le plan pourrait être fondé sur une évaluation des exigences de travail de l'ADIPRP concernant les demandes d'accès et les plaintes du Commissaire à l'information du Canada pour relever les lacunes au chapitre des compétences. Les chefs d'équipe de l'ADIPRP assument plus de responsabilités concernant la formation des membres de leur équipe. Dans l'ensemble, les approches et structures ministérielles relatives à l'AIPRP demeurent simples et sont partagées avec les employés de l'ADIPRP. Chaque employé doit préparer son propre plan de formation conjointement avec la directrice et le chef d'équipe.

7. Consultations

La nature de la fonction d'Industrie Canada et les demandes d'accès qui en découlent exigent de nombreuses consultations avec d'autres ministères et tierces parties. Tout au long du traitement de bon nombre de ces demandes, la directrice a affirmé qu'on utilisait autant que possible un mécanisme de consultation officieux. En raison du volume élevé de demandes et du grand nombre de consultations nécessaires, elle estime que cela permet à son bureau d'assumer ses obligations de réponse tout en gérant de façon plus efficace le volume de travail. Le processus de consultation, particulièrement en ce qu'il touche les tierces parties, est clairement décrit dans la Loi et ne permet aucun écart. À l'heure actuelle, le processus officieux semble ne pas fonctionner lorsque la tierce partie ne répond pas en temps opportun ou n'est pas d'accord

avec la divulgation de l'information. Dans bien des cas, il faut entamer des consultations officielles conformément aux dispositions de la Loi. En plus de dépasser la date d'échéance initiale, on dépasse alors également la date limite de toute prorogation.

8. Prorogations

Le processus de consultation va de pair avec les demandes de prorogation, qui permettent aux ministères d'effectuer les consultations nécessaires avec des tierces parties et d'autres ministères ou organismes gouvernementaux au besoin. Lorsque ces prorogations sont accordées, il faut suivre les échéanciers et les dates d'échéance pour s'assurer de leur respect. Le logiciel ATIPflow, système de suivi utilisé par la plupart des ministères et IC, est un système de suivi assez exhaustif, mais il faut faire la vérification au fur et à mesure. Même si l'on estime que la charge de travail au cours des dernières années a eu beaucoup d'incidence sur les niveaux d'expérience du personnel de l'AIPRP, la directrice doit s'assurer non seulement que les analystes reçoivent la formation sur les systèmes à leur disposition, mais également qu'ils respectent les délais.

VI. Mesure prise par la direction à l'égard du problème des retards

La directrice des AIPRP travaille depuis un an à améliorer la dotation et la compréhension par le Ministère des exigences de la Loi. L'augmentation de l'effectif a été approuvée, et des mesures sont en cours pour doter les postes vacants qui ont été créés. Le Ministère consacre davantage de ressources financières à la dotation de l'ADIPRP.

D'autres changements sont en cours ou planifiés et devraient améliorer le rendement et réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. Jusqu'à présent, l'ADIPRP a préparé des lignes directrices sur l'AAI, qui devraient améliorer la constance, favoriser le respect des politiques en matière d'AAI à IC et accélérer le programme d'apprentissage des nouveaux employés et des BPR.

VII. Recommandations

Un certain nombre d'institutions ont obtenu la note F (signal rouge) en raison du rapport entre les nouvelles demandes d'accès et les présomptions de refus. Grâce à un engagement délibéré, à des mesures bien planifiées et bien exécutées et selon un échéancier court de deux ans, d'autres ont atteint une bonne conformité ou une conformité idéale. Compte tenu de ces possibilités, les recommandations suivantes se dégagent de l'examen :

1. Il incombe directement à la directrice de l'AIPRP de veiller au respect de la *Loi sur l'accès à l'information*, et celle-ci devrait jouer un rôle de premier plan

dans l'instauration d'une culture de respect de la Loi dans tout le Ministère. Un tel rôle suppose le soutien et l'approbation indéfectibles de la Ministre et du sous-ministre. On peut notamment s'engager à respecter les délais prévus par la Loi grâce au soutien de la haute direction dans l'élaboration et le contrôle de plans d'amélioration de l'AAI.

2. On devrait instaurer la présentation de rapports de routine sur le temps planifié par rapport au temps réel pris pour le traitement des demandes d'accès et sur l'état des mesures prises pour réduire les demandes en présomption de refus. Ces rapports offriront à la haute direction, aux BPR et à l'ADIPRP les renseignements dont ils ont besoin pour évaluer le taux de conformité avec les délais prévus par la Loi et exigés du Ministère pour le traitement des demandes d'accès.

3. L'ADIPRP devrait élaborer un plan de formation de l'AAI pour 2004-2005 à l'intention des BPR et du personnel de l'ADIPRP et ajouter le guide de l'utilisateur à la formation offerte aux BPR.

4. La Ministre devrait demander par écrit à la directrice de l'AIPRP d'exercer son pouvoir de délégation pour répondre aux demandes, que le processus d'approbation soit terminé ou non.

5. Le processus d'approbation devrait être vérifié pour que l'on élimine les étapes qui n'ajoutent rien au processus, particulièrement la répartition du temps dans le cadre de l'examen effectué par la Direction générale des communications et le cabinet de la Ministre. On devrait également vérifier l'ordonnance de délégation des pouvoirs pour déterminer si d'autres pouvoirs devraient être conférés aux fins de l'ADIPRP.

6. Les raisons précises des demandes en présomption de refus du 1er avril au 30 novembre 2003 devraient être relevées, et des mesures correctives devraient être élaborées au cours des années à venir pour qu'elles soient intégrées au plan d'amélioration de l'AAI.

7. On devrait mettre en œuvre une structure plus stricte en vertu de laquelle les périodes de prorogation devraient être respectées; la structure devrait aussi comprendre un système d'accélération du processus lorsque les dates d'échéance approchent et qu'aucune réponse n'a été reçue.

8. La façon dont les consultations sont effectuées, particulièrement celles concernant des tierces parties, doit être réexaminée afin que l'on respecte les principes de la *Loi sur l'accès à l'information* et que l'on respecte les droits législatifs des tierces parties.

II. IC —QUESTIONNAIRE D'AUTOVÉRIFICATION PRÉALABLE À L'ENTREVUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
1.	Nombre de demandes reportées :	114	173
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice - en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	44	119
Partie B : Nouvelles demandes – demandes de la Partie A exclues		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	466	324
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	208	131
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	57	23
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	30	17
	De 31 à 60 jours	9	2
	De 61 à 90 jours	5	3
	Plus de 91 jours	13	1
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	131	125
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	29	25
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	35	10
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	20	6
	De 31 à 60 jours	4	2
	De 61 à 90 jours	2	1
	Plus de 91 jours	9	1
7.	Au 30 novembre 2003, combien de demandes étaient en présomption de refus?		**48**

II. IC —QUESTIONNAIRE D'AUTOVÉRIFICATION PRÉALABLE À L'ENTREVUE (suite)

Partie C : Facteurs contributifs	
8.	**Décrivez tout aspect particulier d'une demande ou d'un type de demande qui pourrait avoir un impact négatif sur le processus ou le délai de réponse**
	Les demandes qui comprennent des consultations multiples (principalement avec de tierces parites) et le nombre de demandes. Les sujets sont divers et complexes. Certaines difficultés peuvent survenir lorsque l'on essaie de s'assurer que les prorogations prévues par la Loi sont suffisantes pour que l'on puisse terminer les demandes. Une grande composante comprend le temps exigé pour superviser, effectuer et surveiller l'administration et le suivi de ces consultations, par exemple, surveiller et faire le suivi de 150 consultations avec de tierces parties dans une seule demande, ce qui est particulièrement exigeant lorsqu'il faut également respecter les délais prescrits par la Loi (comme il est écrit aux articles 27 et 28 de la Loi).
	MERCI D'AVOIR REMPLI LE PRÉSENT QUESTIONNAIRE

EXTRAIT DE L'ADRESSE DU SOUS-MINISTRE EN RÉPONSE À LA FICHE DE RENDEMENT

« Le Ministre et moi appuyons entièrement le programme d'accès à l'information d'Industrie Canada et notre objectif commun est de veiller à ce qu'Industrie Canada améliore les délais de réponse aux demandes qu'elle reçoit dans le cadre de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Industrie Canada reconnaît les obligations qui lui incombent en vertu de la Loi, et les prend au sérieux, et par conséquent, déploie tous les efforts possibles en vue d'améliorer les délais de réponse du ministère afin de se conformer à la Loi. En fait, le ministère a déjà mis en place plusieurs mesures qui ont contribué à améliorer considérablement le niveau de conformité de celui-ci. Il a entre autres augmenté les ressources dont dispose le bureau de l'AIPRP, rationalisé certains processus et donné des séances d'information supplémentaires aux fonctionnaires du ministère.

Soyez assurés qu'Industrie Canada examinera soigneusement vos recommandations et en tiendra compte. Comme je l'ai indiqué ci-dessus, plusieurs de ces recommandations ont été mises en œuvre. Nous serons heureux de vous fournir une réponse plus détaillée au sujet des recommandations et des mesures que le ministère prendra. »

Ministère de la Défense nationale
Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Depuis plusieurs années, un certain nombre d'établissements ont fait l'objet d'une vérification en raison de leur difficulté chronique à exécuter les demandes dans les délais. Dans son rapport annuel au Parlement de 1996-1997, l'ancien Commissaire à l'information signalait que les délais associés aux demandes d'accès avaient atteint des proportions inacceptables.

Le Commissaire à l'information a donc adopté la norme suivante qui est, selon lui, la meilleure façon d'évaluer la conformité d'un ministère avec les délais d'exécution : le pourcentage de demandes reçues en présomption de refus. Tous les ministères vérifiés ont été évalués en fonction de la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5 %	Idéal	A
5-10 %	Bon	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieur à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

2. HISTORIQUE DE LA CONFORMITÉ

En janvier 1999, le Commissariat à l'information a publié la première fiche de rendement concernant la conformité du ministère de la Défense nationale (MDN) avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de rendement attribuait au Ministère la note F (signal rouge) qui correspond à un rapport de 69,6 % entre les demandes reçues et les présomptions de refus concernant les demandes d'accès reçues du 1er avril au 30 novembre 1998. Le rapport comprenait un certain nombre de recommandations sur des mesures que le Ministère devrait prendre pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus.

Du 1er avril au 30 novembre 1999, le rapport entre les présomptions de refus et les demandes d'accès était passé à 38,9 %, mais correspondait toujours à la note F.

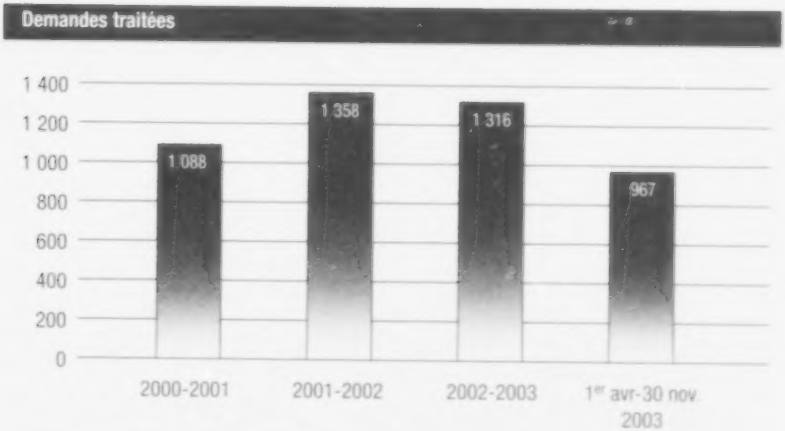
En janvier 2001, pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, le Ministère a obtenu la note D correspondant à un rapport de 17 % entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus. Ce rapport mentionnait que la tendance était à la réduction constante du nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus.

Le MDN a continué d'améliorer son rendement sur le plan des délais prescrits par la Loi et a obtenu la note C grâce à un rapport de 11,8 % entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001. Toutefois, cette amélioration n'a pas été maintenue durant tout l'exercice. Même si la note est demeurée à C durant l'exercice 2001-2002, le rapport final de 12,7 % représente une légère baisse.

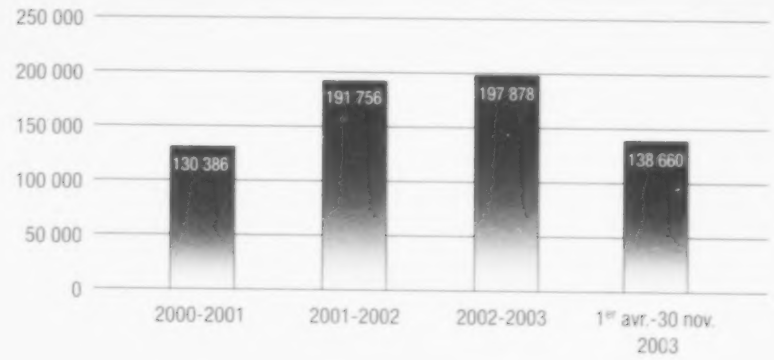
Pour la période visée par le rapport de 2002-2003, le Ministère a atteint un rapport de 9,1 % entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus correspondant à la note B, ce rapport ayant augmenté à 12,7 % pour l'exercice en entier, ce qui correspond à la note C.

3. SITUATION ACTUELLE

Le Ministère continue de déployer des efforts pour atteindre une conformité idéale dans les cas de présomptions de refus. Même si le Ministère a conservé la note B, le pourcentage réel s'est amélioré pendant cette période visée par le rapport. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2003, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus est passé à 6,3 %, comparativement à 9,1 % l'an passé. Cette amélioration est attribuable aux efforts déployés par le MDN pour réduire autant que possible le nombre de demandes en présomption de refus surtout lorsqu'on tient compte du nombre croissant de



Pages traitées



demandes et du nombre de dossiers traités qui en résulte. Les graphiques ci-dessus font état des statistiques des trois dernières années à cet égard.

Même s'il s'agit d'une évaluation exacte du rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues pendant la période susmentionnée, on ne tient pas compte des demandes reportées présentées au cours de l'exercice précédent ni du nombre de demandes qui était déjà considérées comme une présomption de refus le 1er avril. Dans les rapports futurs, ces chiffres seront pris en considération; toutefois, dans le présent rapport, la note obtenue si l'on tient compte de cet ajout n'est fournie qu'à titre d'information. Dans ce cas-là, les résultats du 1er avril au 30 novembre 2003 correspondraient à 9,1 %, soit la note B.

Même si l'on a effectué un examen sur la cause profonde des retards, on s'est principalement consacré, au début de l'année, à l'élimination de l'arriéré des réponses en suspens. On a pris cette décision en sachant que le nombre de présomptions de refus pourrait être important cette année. En plus de l'élimination de l'arriéré, un meilleur contrôle des cas en cours a permis également de réduire le nombre de présomptions de refus. De plus, les employés n'ont pas eu besoin de faire des heures supplémentaires pour atteindre cet objectif.

Même s'il a contribué à l'amélioration du rendement, l'accent mis sur l'arriéré n'est pas le seul facteur. Une meilleure gestion grâce à un partage accru des responsabilités avec le coordonnateur adjoint et chef de l'exploitation a eu une grande incidence. Une meilleure utilisation des outils de gestion disponibles et une meilleure compréhension de leurs capacités se sont révélées inestimables,

En janvier 2001, pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, le Ministère a obtenu la note D correspondant à un rapport de 17 % entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus. Ce rapport mentionnait que la tendance était à la réduction constante du nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus.

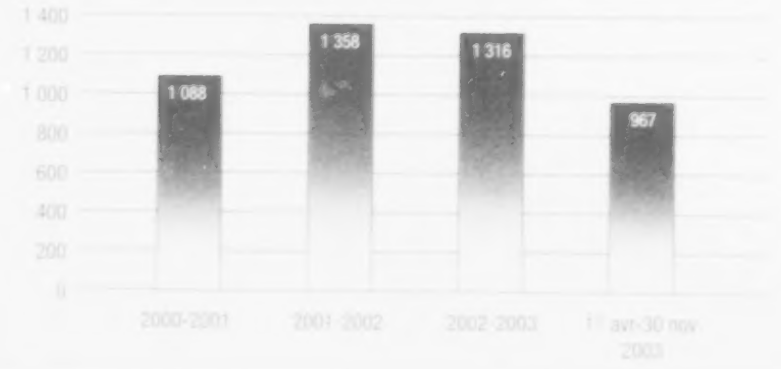
Le MDN a continué d'améliorer son rendement sur le plan des délais prescrits par la Loi et a obtenu la note C grâce à un rapport de 11,8 % entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001. Toutefois, cette amélioration n'a pas été maintenue durant tout l'exercice. Même si la note est demeurée à C durant l'exercice 2001-2002, le rapport final de 12,7 % représente une légère baisse.

Pour la période visée par le rapport de 2002-2003, le Ministère a atteint un rapport de 9,1 % entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus correspondant à la note B, ce rapport ayant augmenté à 12,7 % pour l'exercice en entier, ce qui correspond à la note C.

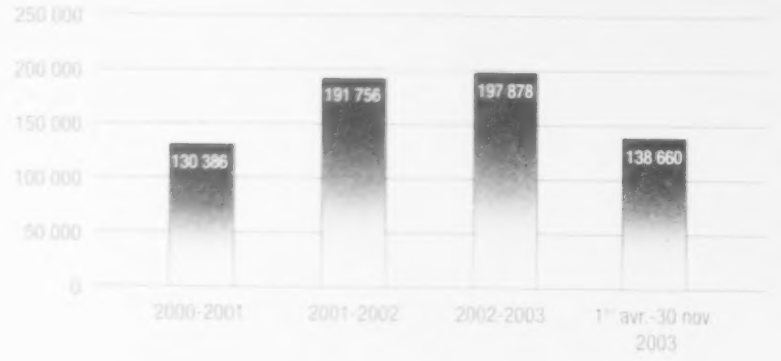
3. SITUATION ACTUELLE

Le Ministère continue de déployer des efforts pour atteindre une conformité idéale dans les cas de présomptions de refus. Même si le Ministère a conservé la note B, le pourcentage réel s'est amélioré pendant cette période visée par le rapport. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2003, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus est passé à 6,3 % comparativement à 9,1 % l'an passé. Cette amélioration est attribuable aux efforts déployés par le MDN pour réduire autant que possible le nombre de demandes en présomption de refus surtout lorsqu'on tient compte du nombre croissant de

Demandes traitées



Pages traitées



particulièrement le logiciel ATIPflow et ses mécanismes d'établissement de rapport.

L'augmentation de la formation et du perfectionnement du personnel du DAIPRP et des employés du MDN et des membres des FC représente un autre facteur. La formation a lieu à l'interne et à l'extérieur. Par le passé, la formation à l'extérieur était limitée en fonction des dépenses par base/unité. Pour améliorer les possibilités et les connaissances, la Direction de l'AIPRP a absorbé les coûts de formation ce qui a permis d'accroître le nombre de participants, d'améliorer les communications avec les unités de l'extérieur et réduire les délais d'exécution à l'égard des dossiers demandés.

La stabilité des ressources humaines a amélioré la dynamique de la division. Les activités faisant la promotion du travail d'équipe, y compris les activités sociales, se sont révélées de précieux outils pour améliorer le moral et le rendement global en ce qui concerne le respect des délais.

Une diminution du recours aux employés contractuels et aux consultants a permis la création de trois postes supplémentaires. Même si cette mesure a eu une incidence à court terme sur le niveau d'expertise global, elle devrait créer d'énormes avantages à long terme.

Même si, ensemble, tous ces facteurs ont mené à un lieu de travail plus productif et plus efficient ainsi qu'à un ministère plus sensible aux besoins, l'utilisation du logiciel ATIPimage dans le cadre du processus semble avoir été le facteur qui a eu la plus grande incidence. Cette application a eu des répercussions positives sur les délais de traitement, les coûts en matériel ainsi que l'analyse des dossiers.

Une augmentation du nombre de demandes officieuses, plus de 322 jusqu'à présent, a eu des répercussions sur la charge de travail, et les améliorations apportées dans le traitement de ces cas n'a pas eu d'incidence sur la situation en général. Encore une fois, les améliorations technologiques ont permis une exécution en temps opportun et rentable. La copie des dossiers demandés sur CD a permis de réduire les exigences liées aux copies papier, le temps consacré aux photocopieurs et les frais de postes, tous ces éléments faisant partie du concept de travail plus intelligent.

4. OBJECTIFS POUR 2004-2005 ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Le Ministère continue d'examiner sa structure, ses outils et ses procédures pour appuyer la réduction des demandes d'accès en situation de présomption de refus et pour atteindre une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. On prévoit une meilleure gestion des cas, une meilleure utilisation des consultations et des prorogations au besoin. Même si l'on ne prévoit aucun changement important pour les deux prochaines années, le

processus global fait l'objet d'un examen constant, y compris l'élaboration des normes de rendement.

On encourage le MDN à continuer de déployer ses efforts pour maintenir la note A et à se donner pour objectif en 2004-2005 d'atteindre un rapport entre les demandes et les présomptions de refus de 5 ou moins.

Recommandation nº 1

Le MDN doit se donner pour objectif en 2004-2005 d'atteindre une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

4.1 Accès officieux

Le MDN continue d'élargir son utilisation du site Web pour offrir un accès aux dossiers diffusés et à tout autre matériel qui peut être diffusé de façon proactive et continue de relever et d'analyser des situations où les dossiers peuvent être fournis de façon routinière plutôt que par l'entremise d'une demande visée par la *Loi sur l'accès à l'information*. On encourage le Ministère à poursuivre son examen pour offrir un meilleur accès aux clients par l'entremise de procédures officieuses plutôt que du recours au processus d'accès officiel prévu par la Loi.

Recommandation nº 2

On encourage le MDN à continuer son exploration des méthodes visant à améliorer l'accès officieux aux renseignements divulgués au public.

5. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2003

Dans le rapport d'étape de janvier 2003, des recommandations ont été soumises au MDN à propos de l'objectif visant à maintenir une conformité idéale avec les délais visés par la Loi. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

Recommandation précédente nº 1:

Le MDN devrait viser un rapport de 5 % ou moins entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour 2003-2004.

Mesure prise : Même si l'objectif n'a pas été tout à fait atteint, le MDN a amélioré son rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues de trois points de pourcentage, ce qui dénote des efforts positifs pour atteindre la conformité idéale.

Recommandation précédente nº 2:

Le MDN devrait déterminer les raisons pour lesquelles il n'a pas répondu à temps aux demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus du 1er avril au 30 novembre 2002, afin de cerner les améliorations qui peuvent être apportées au processus d'accès et qui peuvent contribuer à réduire les délais futurs.

Mesure prise : Tous les aspects du fonctionnement de la Direction de l'AIPRP ont été examinés dans l'optique d'une amélioration du respect des délais. L'embauche de nouveaux employés pour combler des ressources manquantes, la délégation des responsabilités en matière de gestion, l'accent mis sur l'élimination de l'arriéré des demandes ainsi que de nombreuses mesures déjà mentionnées ont beaucoup aidé l'organisation à améliorer sa fiche pendant la période visée par le rapport. On a également examiné l'information linéaire et le processus d'examen pour procéder à une rationalisation; toutefois, on n'a pas jugé que les fonctions postérieures à l'examen avaient une incidence importante sur le délai d'exécution global. Les examens aux échelons supérieurs deviennent rapidement périmés en moins de 48 heures, et ne sont faits qu'à des fins d'information.

6. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
1.	Nombre de demandes reportées :	222	280
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice - en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	32	53
Partie B : Nouvelles demandes – demandes de la Partie A exclues		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	1 316	967
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	602	460
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	27	8
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	23	5
	De 31 à 60 jours	2	3
	De 61 à 90 jours	2	0
	Plus de 91 jours	0	0
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	613	409
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	328	249
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	87	30
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	56	19
	De 31 à 60 jours	22	3
	De 61 à 90 jours	3	7
	Plus de 91 jours	6	1
7.	Au 30 novembre 2003, combien de demandes étaient en présomption de refus?		**22**

6. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE (suite)

Partie C : Facteurs contributifs	
8.	Décrivez tout aspect particulier d'une demande ou d'un type de demande qui pourrait avoir un impact négatif sur le processus ou le délai de réponse :
	Le MDN a reçu une augmentation du nombre de demandes en raison de la guerre en Iraq et d'un litige environnemental. Le nombre croissant de demandes de notes d'information crée beaucoup de consultations internes dans l'ensemble du Ministère. Le MDN a également fait des consultations à l'extérieur pour plus de dossiers cette année. Bien des retards étaient attribuables aux consultations avec le BCP, qui a un arriéré.
	MERCI D'AVOIR REMPLI LE PRÉSENT QUESTIONNAIRE

EXTRAIT DE L'ADRESSE DU SOUS-MINISTRE EN RÉPONSE AU RAPPORT D'ÉTAPE

« Je suis très heureux de constater que nous avons conservé un B et réduit notre taux de refus de 3 %.

Comme vous l'avez signalé dans votre rapport, le MDN a fait des efforts considérables pour se conformer aux délais imposés par la Loi. Nous continuerons de viser l'amélioration continue de notre rendement, ayant pour objectif d'avoir un taux de présomption de refus de 5 % ou moins.

Vous nous avez également recommandé que nous continuions de chercher des méthodes en vue d'améliorer l'accès officiel à l'information pour le public. Nous travaillons activement afin d'élargir la portée de notre accès non officiel et prévoyons d'avoir un plan de travail en place d'ici la fin de l'exercice de 2004-2005. »

Bureau du Conseil privé
Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Depuis plusieurs années, un certain nombre d'établissements ont fait l'objet d'une vérification en raison de leur difficulté chronique à exécuter les demandes dans les délais. Dans son rapport annuel au Parlement de 1996-1997, l'ancien Commissaire à l'information signalait que les délais associés aux demandes d'accès avaient atteint des proportions inacceptables.

Le Commissaire à l'information a donc adopté la norme suivante qui est, selon lui, la meilleure façon d'évaluer la conformité d'un ministère avec les délais d'exécution : le pourcentage de demandes reçues en présomption de refus. Tous les ministères vérifiés ont été évalués en fonction de la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5 %	Idéal	A
5-10 %	Bon	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieur à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2003, le présent rapport d'étape examine les progrès réalisés par le BCP pour respecter les délais visés par *Loi sur l'accès à l'information*, y compris l'état des recommandations formulées dans le rapport d'étape émis en janvier 2003.

2. HISTORIQUE DE LA CONFORMITÉ

Le Bureau du Conseil privé (BCP) est l'un des premiers ministères à avoir obtenu la note A pour les efforts qu'il a déployés pour respecter les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le présent rapport de suivi a pour objectif de déterminer si le BCP a réussi à maintenir cette note.

La fiche de rendement de 1999 a accordé au BCP une note F (signal rouge) en raison d'un rapport de 38,9 % entre les présomptions de refus et les nouvelles

demandes reçues du 1er avril au 30 novembre 1998. Pour la durée totale de l'exercice 1998-1999, ce rapport était de 47,1 %.

Dans l'examen de l'année suivante, on a signalé que, dans le cas des demandes reçues du 1er avril au 30 novembre 1999, le rapport s'est amélioré de façon remarquable, chutant à 3,6 %, ce qui a valu au Ministère la note A.

Ce rendement n'a pas été maintenu durant l'exercice 2001-2002. Au cours de l'exercice 2001-2002, le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes a augmenté pour passer à 28,4 % (note F).

Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2002, ce rapport a diminué à 17,5 % (note D), ce qui correspond à une conformité inférieure à la norme avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce rapport a augmenté à 21,9 %, ce qui correspond à la note F, pour tout l'exercice 2002-2003.

3. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Le rapport statistique du BCP tient compte d'améliorations importantes de la fiche de l'établissement. Du 1er avril au 30 novembre 2003, le BCP a obtenu un rapport de 3,8 % entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus, ce qui correspond à la note A. Il s'agit d'une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Même s'il s'agit d'une évaluation exacte du rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues pendant la période susmentionnée, on ne tient pas compte des demandes reportées présentées au cours de l'exercice précédent ni du nombre de demandes qui était déjà considérées comme une présomption de refus le 1er avril. Dans les rapports futurs, ces chiffres seront pris en considération; toutefois, dans le présent rapport, la note obtenue si l'on tient compte de cet ajout n'est fournie qu'à titre d'information. Dans ce cas-là, les résultats du 1er avril au 30 novembre 2003 correspondraient à 12,8 %, soit la note C.

Le coordonnateur attribue en grande part de l'amélioration à deux secteurs en particuliers : l'augmentation des ressources à 18 AP, comparativement aux 12 à 16 postes permanents précédents, et l'instauration au cours de l'année dernière de rapports hebdomadaires plus exhaustifs. Grâce à cet ajout de ressources, même si le nombre de demandes a connu une hausse, 266 par rapport à 240 pour la même période, un meilleur rapport entre le personnel de soutien et les analystes a beaucoup diminué le fardeau administratif imposé aux analystes, ce qui leur a permis d'être plus productifs en ce qui concerne le traitement de ces demandes. Le rapport a également permis à la haute direction d'être mieux

informée de la charge de travail et de tout problème lié à la conformité qui en a découlé.

Même s'il s'agissait d'une recommandation de l'an dernier, aucun plan d'amélioration officiel n'a été élaboré. Toutefois, grâce à des outils de rapport plus descriptifs élaborés en collaboration avec Privisoft, on a pu améliorer le logiciel ATIPflow, qui a permis au gestionnaire d'être mieux informés des activités continues pendant le processus avant que la demande ne soit en présomption de refus.

La coordonnatrice est toujours d'avis que l'approbation par la haute direction du matériel diffusé ne retarde pas le processus. Elle est d'avis que le temps accordé aux BPR pour le processus d'accès est dépassé et constitue la principale cause des demandes d'accès qui sont en situation de présomption de refus. Le roulement de personnel des BPR en est en partie la cause. Toutefois, pour aider davantage les BPR, le guide de l'utilisateur exhaustif « L'accès à l'information au Bureau du Conseil privé » est accessible en ligne ainsi que sur copie papier. Même si on ne peut chiffrer les améliorations, on estime que cela a aidé le BCP à atteindre le niveau de conformité auquel il est parvenu.

4. OBJECTIFS DE CONFORMITÉ

On encourage le BCP à maintenir une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. On encourage le BCP à se fixer pour objectif un rapport de 5 % ou moins entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes pour 2004-2005.

Recommandation nº 1

On encourage le BCP à se fixer pour objectif un rapport de 5 % ou moins entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes pour 2004-2005 afin de maintenir la note A.

4.1 Plan d'amélioration de l'AAI

Le plan général d'amélioration de l'AAI est un élément essentiel d'une stratégie qui vise la conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce plan devrait cerner les sources de retard spécifiques et comprendre des objectifs, des tâches, des produits livrables, des étapes clés et des responsabilités permettant une conformité idéale. Des efforts non coordonnés visant à réduire le nombre de demandes en présomption de refus ne sont vraisemblablement pas aussi efficaces qu'un groupe de mesures intégrées établies à la suite d'une analyse de la situation.

Recommandation nº 2

Le BCP devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI fondé sur une analyse des demandes d'accès en présomption de refus, afin que le Ministère parvienne à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* d'ici le 1er avril 2004.

4.2 Les BPR et le processus d'accès

Le BCP affirme que le processus d'accès de trois étapes de la participation des BPR n'a aucune incidence importante sur les retards au chapitre du délai d'exécution des demandes. Néanmoins, ce processus en trois étapes auquel participent les BPR semble alourdir le processus d'accès du BCP. Pendant l'examen final, le BPR autorise la divulgation d'information et les exceptions obligatoires.

Recommandation nº 3a)

Le BCP devrait continuer d'examiner son processus pour déterminer comment il peut rationaliser son processus d'accès afin de réduire les renvois multiples aux BPR.

Recommandation nº 3b)

Le BCP doit examiner son ordonnance de délégation de pouvoirs pour déléguer davantage de pouvoirs au coordonnateur comme dans bien d'autres ministères.

5. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2003

En janvier 2003, des recommandations ont été formulées au BCP à propos des mesures visant à atteindre une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

Recommandation précédente nº 1

On encourage le BCP à se fixer pour objectif un rapport de 5 % ou moins entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes pour 2003-2004.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 : Le BCP a atteint un rapport de 3,8 % entre les présomptions de refus et les demandes reçues, ce qui correspond à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation précédente nº 2

Le BCP devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI fondé sur une analyse des demandes d'accès en présomption de refus, afin que le Ministère parvienne à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* d'ici le 1er avril 2004.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation 2 : On a créé un processus d'établissement de rapport amélioré pour permettre aux gestionnaires et aux analystes de mieux gérer les demandes continues et tenir au strict minimum les présomptions de refus.

Recommandation précédente nº 3

Le BCP devrait étudier la façon de rationaliser le processus d'accès afin de prévenir les multiples renvois aux BPR.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 : Le BCP maintient un processus d'accès en trois étapes avec les BPR. Toutefois, la coordonnatrice estime que, grâce à une meilleure formation et à des documents de référence accessibles en ligne, les examens secondaires ne semblent pas alourdir le processus global visant le respect des délais d'exécution.

Recommandation précédente nº 4

Recommandation nº 4a)

Le BCP devrait prendre des mesures pour qu'ATIPflow produise des informations statistiques sur la gestion du rendement lié au processus d'accès.

Recommandation nº 4b)

Le Bureau de l'AIPRP devrait distribuer aux BPR et à la haute direction un rapport de rendement sur les délais réels par rapport aux délais prévus.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 4 : On fournit maintenant chaque semaine un rapport plus exhaustif à la haute direction afin qu'elle soit mieux informée de la charge de travail et des problèmes de conformité.

6. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		1 avr. 2002-31 mars 2003	1 avr. 2003-30 nov. 2003
1.	Nombre de demandes reportées :	66	118
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice - en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	34	39
Partie B : Nouvelles demandes – demandes de la Partie A exclues		1 avr. 2002-31 mars 2003	1 avr. 2003-30 nov. 2003
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	384	266
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	181	143
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	12	1
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	9	1
	De 31 à 60 jours	3	0
	De 61 à 90 jours	0	0
	Plus de 91 jours	0	0
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	161	101
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	50	50
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	33	3
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	14	2
	De 31 à 60 jours	6	0
	De 61 à 90 jours	3	1
	Plus de 91 jours	10	0
7.	Au 30 novembre 2003, combien de demandes étaient en présomption de refus?		6

EXTRAIT DE L'ADRESSE DU SOUS-MINISTRE EN RÉPONSE AU RAPPORT D'ÉTAPE

« Vous avez souligné que le BPC a amélioré son rendement, ayant obtenu un A pour la période s'échelonnant du 1er avril au 30 novembre 2003.

Nous sommes heureux de cette cote, particulièrement à la lumière de la charge de travail élevée que le BPC a eue au cours de la dernière année financière. En outre, notre bureau d'AIPRP a reçu 457 demandes durant l'année qui vient de s'écouler et 384 l'année précédente, ce qui représente une augmentation de 19 %.

Je crois que cela traduit l'engagement du BPC envers l'accès à l'information, le travail de qualité de notre personnel affecté au bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, et, de tout le personnel du ministère qui traite les demandes d'accès à l'information.

Soyez assurés que nous déploierons tous les efforts possibles en vue d'atteindre un rendement semblable au cours de la présente année financière. »

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Depuis plusieurs années, un certain nombre d'établissements ont fait l'objet d'une vérification en raison de leur difficulté chronique à exécuter les demandes dans les délais. Dans son rapport annuel au Parlement de 1996-1997, l'ancien Commissaire à l'information signalait que les délais associés aux demandes d'accès avaient atteint des proportions inacceptables.

Le Commissaire à l'information a donc adopté la norme suivante qui est, selon lui, la meilleure façon d'évaluer la conformité d'un ministère avec les délais d'exécution : le pourcentage de demandes reçues en présomption de refus. Tous les ministères vérifiés ont été évalués en fonction de la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5 %	Idéal	A
5-10 %	Bon	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieur à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

2. HISTORIQUE DE LA CONFORMITÉ

En février 2003, le Commissariat à l'information du Canada a émis une fiche de rendement sur la conformité avec les délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information* de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). La fiche de rendement contenait un certain nombre de recommandations sur les mesures qui pourraient être prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Dans la fiche de rendement de 2003, le Ministère a reçu la note F (signal rouge), soit un rapport de 26,3 % entre les demandes reçues et les présomptions de refus dans le cas des demandes d'accès reçues du 1er avril au 30 novembre 2002. Ce rapport est passé à 29,9 % pour l'exercice 2002-2003.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par TPSGC pour atteindre une bonne conformité avec les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le rapport d'étape de janvier 2003. De plus, il contient des renseignements sur l'état de l'application des recommandations formulées dans le présent rapport. TPSGC a accompli un travail remarquable pour se préparer à l'entrevue, en fournissant un rapport exhaustif ainsi que des statistiques répondant à toutes les questions soulevées dans la fiche de rendement précédente.

3. SITUATION ACTUELLE

Le Ministère a fait des améliorations considérables dans un certain nombre de secteurs. Toutes ces initiatives ont mené à un bon délai d'exécution dans les cas de présomptions de refus au cours de la dernière année, de sorte que le Ministère a atteint une conformité à la limite avec les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus a été ramené à 14,6 % du 1er avril au 30 novembre 2003, soit la note C.

Même s'il s'agit d'une évaluation exacte du rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues pendant la période susmentionnée, on ne tient pas compte des demandes reportées présentées au cours de l'exercice précédent ni du nombre de demandes qui étaient déjà considérées comme une présomption de refus le 1er avril. Dans les rapports futurs, ces chiffres seront pris en considération; toutefois, dans le présent rapport, la note obtenue si l'on tient compte de cet ajout n'est fournie qu'à titre d'information. Dans ce cas-là, les résultats du 1er avril au 30 novembre 2003 correspondraient à 10,6 %, soit la note C.

Il reste un certain nombre de problèmes qui empêchent TPSGC d'atteindre une « conformité idéale » en ce qui a trait au rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes. Même s'ils ne sont pas aussi longs que par les années passées, les délais d'exécution des BPR sont toujours l'une des causes du retard global. Le tableau qui suit porte sur les réponses pour la période visée par le présent rapport.

Rendement au chapitre de la conformité avec les délais de chaque direction générale pour la période du 1er avril au 7 novembre 2003

Direction générale	% à temps	Tâches demandées	À temps	1-2 jours de retard	3-5 jours de retard	6 -10 jours de retard	10 jours et plus de retard
CGBR	64	50	32	1	2	10	5
DGA	73,13	67	49	2	6	3	7
DGVE	68,18	22	15	1	2	2	2
CVC	64,29	14	9	0	1	3	1
Communications	86,67	15	13	0	1	1	0
DGPIM	83,84	99	83	5	4	2	5
DGRH	71,88	32	23	1	2	2	4
EXP — AC	82,16	426	350	7	33	23	13
EXP — Régions	75,63	160	121	9	5	14	11
PDI	90	20	18	0	1	1	0
PTI	91,67	12	11	0	0	1	0
Traduction	84,21	19	16	1	2	0	0

Un certain nombre de facteurs ont eu des répercussions positives sur les améliorations accomplies jusqu'à présent :

- Dotation complète des niveaux de ressources approuvés actuellement.
- Gestion plus souple des ressources pour mieux assumer la charge de travail.
- Structure de travail en équipe permettant un meilleur contrôle de la charge de travail.
- Accent mis davantage sur le respect des délais avec les tierces parties.
- Meilleure communication au sein du Ministère.
- Meilleure surveillance du processus en général.
- Amélioration de la formation.
- Instauration de rapports aux échelons supérieurs.

Rendement au chapitre de la conformité avec les délais de chaque direction générale pour la période du 1er avril au 7 novembre 2003

Direction générale	% à temps	Tâches demandées	À temps	1-2 jours de retard	3-5 jours de retard	6 -10 jours de retard	10 jours et plus de retard
CGBR	64	50	32	1	2	10	5
DGA	73.13	67	49	2	6	3	7
DGVE	68.18	22	15	1	2	2	2
CVC	64.29	14	9	0	1	3	1
Communications	86.67	15	13	0	1	1	0
DGPIM	83.84	99	83	5	4	2	5
DGRH	71.88	32	23	1	2	2	4
EXP — AC	82.16	426	350	7	33	23	13
EXP — Régions	75.63	160	121	9	5	14	11
PDI	90	20	18	0	1	1	0
PTI	91.67	12	11	0	0	1	0
Traduction	84.21	19	16	1	2	0	0

Un certain nombre de facteurs ont eu des répercussions positives sur les améliorations accomplies jusqu'à présent :

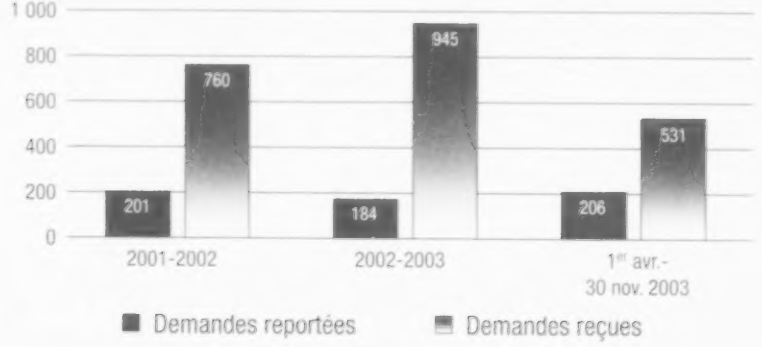
- Dotation complète des niveaux de ressources approuvés actuellement.
- Gestion plus souple des ressources pour mieux assumer la charge de travail.
- Structure de travail en équipe permettant un meilleur contrôle de la charge de travail.
- Accent mis davantage sur le respect des délais avec les tierces parties.
- Meilleure communication au sein du Ministère.
- Meilleure surveillance du processus en général.
- Amélioration de la formation.
- Instauration de rapports aux échelons supérieurs.

Pour que ces facteurs puissent avoir une incidence, TPSGC a mis en œuvre un certain nombre de mesures afin de respecter les exigences en matière de conformité comme le recommandait la fiche de rendement de l'an dernier. Elle comprenait notamment un plan d'amélioration de l'AIPRP qui contenait ce qui suit au cours de la période de 2003-2004 :

- Rapports hebdomadaires du calendrier.
- On a effectué un certain nombre d'examens du programme de l'AAI pour déterminer les causes profondes de l'état de présomption de refus du Ministère, qui ont permis de relever deux principaux problèmes :
  - ressources insuffisantes au sein du programme de l'AAI;
  - pénurie à l'échelle du gouvernement de professionnels bien informés et expérimentés.
- On a instauré une politique de dispense des droits.
- Séances de formation et d'information améliorées à l'intention des employés du Ministère et des agents de liaison de l'AAI.
- Élaboration d'un module sur l'AAI dans les cours d'orientation du Ministère à l'intention des employés.

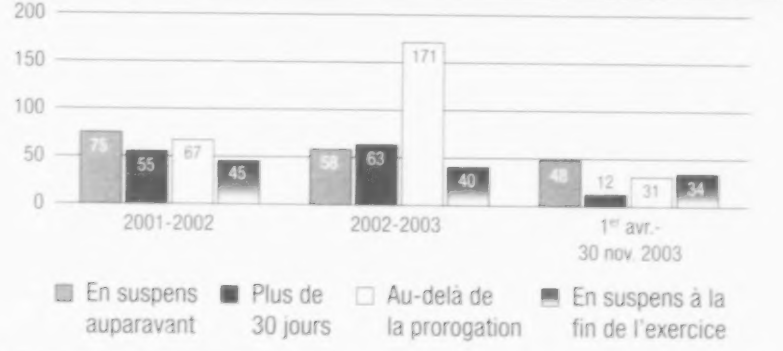
La charge de travail et le rendement de TPSGC pour les trois dernières années sont précisés dans les graphiques suivants :

Demandes d'accès par année



Charge de travail annuelle

Présomptions de refus



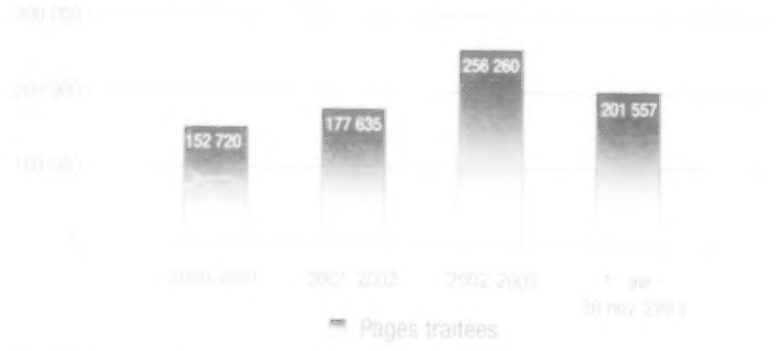
4. CONSIDÉRATIONS FUTURES ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Malgré toutes les mesures mises en œuvre jusqu'à présent, un certain nombre de problèmes doivent encore être réglés. La direction de l'AIPRP a prévu des améliorations et des mesures supplémentaires pour l'exercice à venir, notamment les suivantes :

- Élaboration plus détaillée de rapports trimestriels du calendrier.
- Amélioration des procédures administratives dans le cas des dépenses de voyage et d'hébergement et des demandes de contrat.
- Mise en œuvre continue du plan de formation accru à l'intention des employés du Ministère.
- On a conclu un nouveau contrat à long terme, car le contrat concurrentiel existant vient à échéance sous peu.
- Examen continu du plan d'amélioration de l'AIPRP.

Demandes d'accès par année

Charge de travail annuelle



Présomptions de refus

4. CONSIDÉRATIONS FUTURES ET AUTRES RECOMMANDATIONS

4.1 Ressources

L'effectif actuel compte 22 ETP répartis en quatre équipes sous la supervision d'un PM5. Malgré le niveau de dotation approuvé pour l'exercice 2001-2002, un examen effectué en 2003 a révélé que, en raison de l'augmentation du nombre de demandes et de la charge de travail associée, la Direction manque de personnel.

Recommandation n° 1

TPSGC doit régler la pénurie d'employés de la direction de l'AIPRP en augmentant les ressources au besoin.

4.2. Récupération des dossiers par les BPR

Même si l'on a tenu diverses réunions et séances d'information au cours des dernières années, la récupération des dossiers et la réponse des BPR en temps opportun semblent toujours poser problème. Les recommandations formulées l'an dernier s'appliquent donc toujours.

Recommandation n° 2

La haute direction de TPSGC doit s'engager à maintenir une bonne conformité avec les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* et à miser sur celle-ci en précisant aux BPR que les demandes d'accès aux dossiers constituent une priorité du Ministère.

4.3 Objectif en matière de conformité

L'an dernier, le Commissariat à l'information a recommandé à TPSGC de se fixer pour objectif de maintenir la note B, qui correspond à une bonne conformité avec les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Toutefois, le Ministère n'a pas réussi à atteindre cet objectif, mais on l'encourage tout de même à atteindre à tout le moins une bonne conformité avec les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* pour l'exercice 2004-2005.

Recommandation n° 3

TPSGC doit se fixer pour objectif d'atteindre à tout le moins une bonne conformité avec les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* pour 2004-2005.

5. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2003

En janvier 2003, des recommandations ont été formulées à TPSGC à propos des mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

Recommandation précédente nº 1

Le directeur de l'AIPRP est directement responsable de la conformité avec la *Loi sur l'accès à l'information* et devrait jouer un rôle de chef de file en établissant une culture axée sur la conformité dans l'ensemble de TPSGC. Un tel rôle exige le soutien inconditionnel et l'approbation du ministre et du sous-ministre. La contribution de la haute direction à l'élaboration et au suivi du plan d'amélioration de l'AAI constitue un engagement à respecter les délais visés par la Loi.

Mesure prise : On a élaboré un plan d'amélioration de l'AAI exhaustif non seulement pour la période visée par le rapport, mais également pour l'exercice suivant. L'applicabilité et la réalisation des tâches, produits livrables et étapes clés sont continuellement vérifiées et examinées.

Recommandation précédente nº 2

On devrait présenter régulièrement à la haute direction des rapports sur les délais prévus et réels requis pour le traitement les demandes d'accès et sur l'état des mesures prises pour réduire les demandes en situation de présomption de refus. Ces rapports fourniront à la haute direction, aux BPR et à la Direction de l'AIPRP les informations nécessaires pour mesurer la conformité de l'ensemble du Ministère avec les délais requis par la Loi et TPSGC pour traiter les demandes d'accès.

Mesure prise : On a élaboré et utilisé un rapport hebdomadaire du calendrier, et on envisage actuellement la publication d'un rapport trimestriel du calendrier des BPR, des agents de liaison de l'AIPRP, etc. pour le début de 2004.

Recommandation précédente nº 3

L'ordonnance de délégation devrait être modifiée en fonction de toute délégation de pouvoirs décisionnels au sein de la Direction de l'AIPRP. On encourage le Ministère à déléguer les décisions administratives visées par la Loi aux chefs d'équipe et agents de l'AIPRP, et à déterminer si les pouvoirs décisionnels à propos des exceptions peuvent aussi être délégués.

Mesure prise: Le directeur de l'AIPRP possède un plein pouvoir en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. On songe au niveau ministériel à modifier la délégation des pouvoirs pour déléguer des pouvoirs limités aux chefs de l'AIPRP.

Recommandation précédente nº 4

Le Ministre devrait ordonner par écrit au directeur de l'AIPRP d'exercer son pouvoir délégué de répondre aux demandes dans les délais prévus, que le processus d'approbation soit terminé ou non.

Mesure prise : Aucune mesure n'a été prise en ce qui concerne cette recommandation; toutefois, le processus est constamment passé en revue et, grâce à la mise à jour des pouvoirs de délégation, on prévoit une amélioration des délais d'exécution.

Recommandation précédente nº 5

On devrait examiner le processus d'approbation afin de supprimer les multiples étapes d'examen du processus.

Mesure prise : À la suite du rajustement ministériel de novembre 2003, on a rationalisé davantage le processus d'approbation pour réduire le nombre d'étapes d'examen du processus.

Recommandation précédente nº 6

TPSGC devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI. Ce plan devrait préciser la source des retards et comprendre les objectifs, tâches, étapes clés, responsabilités et produits livrables associés à l'AAI. Le comité des cadres supérieurs du Ministère devrait assurer le suivi de ce plan.

Mesure prise : On a élaboré un plan d'amélioration pour 2003-2004 et 2004-2005 portant sur tous les problèmes relevés dans la fiche de rendement de 2003.

Recommandation précédente nº 7

Les raisons précises pour lesquelles les demandes d'accès font l'objet d'une présomption de refus du présent exercice devraient être cernées, et des mesures correctives devraient être élaborées et intégrées dans le plan d'amélioration de l'AAI.

Mesure prise : On a procédé à un examen exhaustif au cours de la dernière année, un certain nombre de problèmes ayant été relevés, y compris le manque de ressources du programme d'AAI ainsi qu'une pénurie à l'échelle du gouvernement de professionnels de l'AIPRP bien informés et expérimentés. On a pris des mesures correctives à la suite de cet examen ou on prévoit les prendre dans un proche avenir.

Recommandation précédente nº 8

Pour 2003-2004, on devrait élaborer une stratégie de formation qui comprend les priorités, le nom des employés de TPSGC qui reçoivent une formation nouvelle ou supplémentaire, le nombre et l'emplacement des séances et les responsabilités de l'AIPRP en matière de formation.

Mesure prise : On a élaboré un programme de formation exhaustif à l'intention des employés de tous les échelons participant au processus de l'AIPRP. Il comprend notamment des séances de formation et d'information à l'intention des BPR, de divers secteurs de gestion et de direction générale, des séances d'information à l'intention des agents de liaison de l'AIPRP ainsi que des modules sur l'AIPRP pour les cours d'orientation à l'intention des employés. Le module du cours d'orientation des gestionnaires a été instauré au cours de l'exercice 2001-2002.

Recommandation précédente nº 9

TPSGC devrait se fixer pour objectif de parvenir à une bonne conformité avec les délais visés par la Loi pour 2003-2004 et à une conformité idéale pour 2004-2005.

Mesure prise : Même si cet objectif n'a pas été atteint, on a réalisé des améliorations considérables en atteignant le niveau C pour la période visée par le présent rapport. Le Ministère s'est fixé un taux de respect des délais de 80 % pour l'exercice 2003-2004 et de 90 % pour l'exercice 2004-2005.

Recommandation précédente nº 10

Une formation sur l'AAI devrait être obligatoire pour tous les gestionnaires, y compris les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation.

Mesure prise : La formation obligatoire fait partie du cours d'orientation à l'intention des gestionnaires du Ministère depuis l'exercice 2001-2002.

Recommandation précédente nº 11

On devrait examiner le recours aux experts-conseils qui contribuent au traitement des demandes lorsque la charge de travail est trop lourde durant une longue période, afin de déterminer quelle est la meilleure façon d'optimiser les ressources humaines.

Mesure prise : Le contrat concurrentiel à long terme existant prévoit une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne les délais prévus par la Loi, particulièrement lorsque le volume des demandes dépasse les prévisions. Ce contrat vient à échéance en septembre 2004 et sera remplacé par un nouveau contrat concurrentiel à long terme.

Recommandation précédente nº 12

Le Ministère devrait élaborer une politique d'honoraires qui lui permettra de déterminer quand il peut renoncer aux honoraires en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Mesure prise : On a élaboré et mis en œuvre un politique officielle à ce sujet.

Recommandation précédente nº 13

Les responsabilités associées à l'accès à l'information devraient être incluses dans la description de travail des agents et gestionnaires lorsque cette mesure est appropriée. Les contrats de rendement devraient mesurer dans quelle mesure les responsabilités sont assumées.

Mesure prise : Toujours à l'étude.

6. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*

Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		1 avr. 2002-31 mars 2003	1 avr. 2003-30 nov. 2003
1.	Nombre de demandes reportées :	183	206
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice - en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	58	48
Partie B : Nouvelles demandes – demandes de la Partie A exclues		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	945	531
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	349	231
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	63	12
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	34	9
	De 31 à 60 jours	9	3
	De 61 à 90 jours	8	0
	Plus de 91 jours	12	0
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	502	258
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	169	85
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	171	31
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	74	19
	De 31 à 60 jours	47	10
	De 61 à 90 jours	20	2
	Plus de 91 jours	30	0
7.	Au 30 novembre 2003, combien de demandes étaient en présomption de refus?		**34**

Partie C : Facteurs contributifs

8. Décrivez tout aspect particulier d'une demande ou d'un type de demande qui pourrait avoir un impact négatif sur le processus ou le délai de réponse

Nombre moyen de demandes d'AAI de TPSGC

En moyenne, chaque demande officielle d'AAI exige la récupération de 302 pages de dossiers et des consultations avec deux (2) ministères/autres gouvernements et deux (2) tierces parties. Au cours d'une journée habituelle, chaque agent de l'AIPRP gère environ 18 demandes d'AAI simultanément. Selon les statistiques de l'exercice 2002-2003, chaque personne associée au programme de l'AAI gère le traitement de 443 demandes d'AAI.

Demandes délicates

Au cours de la période du 1er avril au 30 novembre 2003, un nombre important de demandes concernaient des renseignements délicats liés au Programme des commandites, le processus d'acquisition pour remplacer les hélicoptères des Maritimes, l'acquisitions des avions Challenger, l'adjudication du contrat à Royal LePage pour le déménagement du personnel du MDN et le projet d'hélicoptère de sauvetage canadien. Même si ces demandes représentaient 7 % du total des demandes d'AAI reçues, elles ont eu beaucoup de répercussions sur le volume de travail. Elles ont représenté 60 % des plaintes déposées auprès du Commissariat à l'information du Canada.

Avis à des tierces parties

TPSGC gère l'approvisionnement associé à environ 50 000 contrats, ce qui représente 8 milliards de dollars annuellement. Environ 40 % des demandes reçues par TPSGC concernent des activités d'approvisionnement, dont bon nombre exigent l'émission d'avis à des tierces parties. Comme la Loi prescrit des délais stricts liés à l'émission des avis à des tierces parties, il est souvent difficile de terminer le processus dans les délais lorsque l'on traite des demandes complexes assorties de volumineux documents. Pour les exercices 2001-2002 et 2002-2003, la direction de l'AIPRP a émis 710 et 788 avis à des tierces parties, respectivement.

Consultations d'AAI d'autres ministères

La tendance concernant l'augmentation du nombre de consultations d'AAI d'autres ministères semble se poursuivre.

Exercice	N^bre de consultations	N^bre de pages examinées	Augmentation (%) annuelle du nombre de pages examinées
Exercice 1999-2000	141	4 596	48
Exercice 2000-2001	169	6 846	32
Exercice 2001-2002	186	13 751	50
Exercice 2002-2003	195	15 956	14
1^er avril – 30 nov. 2003	173	13 910	0,1 *

*Comparativement à la période du 1er avril 2002 au 30 novembre 2002.

TPSGC doit répondre aux demandes de consultation dans des délais très serrés au risque d'empêcher le ministère émetteur de respecter les délais de traitement de ses propres demandes d'AAI. Ce problème lié à la charge de travail a des répercussions au chapitre des ressources sur TPSGC, mais on n'en tient pas encore compte dans le taux de conformité avec les délais de TPSGC.

MERCI D'AVOIR REMPLI LE PRÉSENT QUESTIONNAIRE

EXTRAIT DE L'ADRESSE DU SOUS-MINISTRE EN RÉPONSE AU RAPPORT D'ÉTAPE

« Je veux vous remercier pour le travail que vous avez accompli. Laissez-moi vous assurer que nous nous engageons à améliorer nos délais de réponse aux demandes d'accès à l'information, et que des mesures seront prises en vue de corriger la situation.

En outre, l'une des décisions prises lors de la réunion du comité de gestion tenue en janvier 2004 a établi l'objectif d'un taux de conformité de 90 pour cent pour l'exercice de 2004-2005 et des ressources supplémentaires ont été allouées à la Direction de l'AIPRP. Nous rationaliserons également la délégation de pouvoir en vue d'inclure les chefs de l'AIPRP dans le processus de prise de décisions, augmenterons les responsabilités de gestion et les activités de production de rapports, et améliorerons la formation donnée à tous les employés en ce qui concerne le processus de traitement des demandes d'accès à l'information.

Soyez assurés que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada poursuit ses efforts en vue de mettre en œuvre vos recommandations et d'atteindre un taux de bonne conformité pour l'exercice de 2004-2005. »

Extrait de l'addresse du sous-ministre en réponse au rapport d'étape

Transports Canada
Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

1. CONTEXTE

Depuis plusieurs années, un certain nombre d'établissements ont fait l'objet d'une vérification en raison de leur difficulté chronique à exécuter les demandes dans les délais. Dans son rapport annuel au Parlement de 1996-1997, l'ancien Commissaire à l'information signalait que les délais associés aux demandes d'accès avaient atteint des proportions inacceptables.

Le Commissaire à l'information a donc adopté la norme suivante qui est, selon lui, la meilleure façon d'évaluer la conformité d'un ministère avec les délais d'exécution : le pourcentage de demandes reçues en présomption de refus. Tous les ministères vérifiés ont été évalués en fonction de la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5 %	Idéal	A
5-10 %	Bon	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieur à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

Initialement, six établissements ont fait l'objet de cet examen, et six autres ont été ajoutés depuis, y compris Transports Canada (TC). Le présent rapport porte donc sur l'examen du rendement de Transports Canada du 1er avril au 30 novembre 2003 ainsi que sur les progrès que le Ministère a réalisés pour atteindre une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le dernier rapport. Le présent rapport renferme aussi des renseignements sur l'état de la mise en application des recommandations formulées dans le rapport d'étape de janvier 2003.

2. HISTORIQUE DE LA CONFORMITÉ

Au début de 2000, le Commissariat à l'information a publié une fiche de rendement concernant la conformité de Transports Canada avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de rendement attribuait au Ministère la note F (signal rouge) sur le plan de la conformité avec les délais réglementaires visés par la Loi. Cette note représente un rapport de 30,6 % entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes d'accès reçues du 1er avril au 30 novembre 1999.

En janvier 2001, le rapport portait sur les progrès réalisés par le Ministère en 2000 concernant le respect des délais visés par la Loi. Du 1er avril au 30 novembre 2000, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'était amélioré, passant à 23,7 %, ce qui correspondait tout de même à la note F.

En janvier 2002, un autre rapport d'étape examinait les progrès réalisés par le Ministère depuis le rapport d'étape de janvier 2001 vers une bonne conformité ou une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Il faut reconnaître que, à l'époque, le Ministère avait reçu la note C pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001. Par la suite, cette note a chuté pour passer à D au cours de l'exercice 2001-2002.

Au cours du dernier examen qui a eu lieu en janvier 2003, on a signalé que TC avait reçu une note D, soit une note inférieure à la norme de conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce niveau de conformité a continué de chuter, les statistiques finales indiquant un rapport de 29,9 % entre les présomptions de refus et les demandes reçues au cours de l'exercice 2002-2003.

3. SITUATION ACTUELLE

Le Ministère continue d'éprouver des difficultés à atteindre une bonne conformité dans les cas de présomptions de refus. Le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus reçoit toujours la note D, même s'il s'est légèrement amélioré, pour passer à 17,2 % pour la période du 1er avril au 30 novembre 2003.

Même s'il s'agit d'une évaluation exacte du rapport entre les présomptions de refus et les demandes reçues pendant la période susmentionnée, on ne tient pas compte des demandes reportées présentées au cours de l'exercice précédent ni du nombre de demandes qui était déjà considérées comme une présomption de refus le 1er avril. Dans les rapports futurs, ces chiffres seront pris en considération; toutefois, dans le présent rapport, la note obtenue si l'on tient compte de cet ajout n'est fournie qu'à titre d'information. Dans ce cas-là, les résultats du 1er avril au 30 novembre 2003 correspondraient à 24,4 %, soit la note F.

La structure du Ministère, ou plus précisément les anciennes composantes du Ministère, ont encore un rôle à jouer dans l'exécution de certaines demandes. Au moment où NAVCAN a été créé, un certain nombre d'ententes étaient toujours en vigueur en ce qui concerne le contrôle des dossiers. Malgré l'entente conclue, lorsque le temps est venu d'accéder à certains anciens dossiers du Ministère, la transition a été difficile.

Un très grand nombre de demandes provenant d'un seul demandeur sur des questions uniques complexes ont grugé une part considérable des ressources limitées de la Direction de l'AIPRP au chapitre de la consultation et du travail administratif, pour la simple fonction de l'AIPRP.

Pour tenter d'appliquer certaines des recommandations formulées dans les examens précédents, TC a chargé un consultant d'examiner les processus du Ministère et de présenter des recommandations visant à en améliorer le rendement. Jusqu'à présent, toutes les recommandations ont été appliquées, sauf l'amélioration des ressources humaines. Même si l'étude recommandait un personnel composé de 16 employés, la dotation actuelle est toujours au niveau de 1999-2000, exercice au cours duquel l'unité avait également obtenu la note F.

Malgré les résultats mentionnés ci-dessus, le bureau de l'AIPRP a tenté d'améliorer sa fiche au moyen d'un certain nombre de mesures de formation :

- Ateliers de formation continue et séances de sensibilisation à l'intention des employés du Ministère.
- Ajout d'un module sur l'AIPRP à la séance d'orientation des employés du Ministère avec la participation de la division de l'AIPRP.
- Cours de formation de deux jours offert pendant l'année aux gestionnaires et aux BPR dans toutes les régions et au Groupe Sûreté et sécurité à l'administration centrale.
- Participation continue par les conseillers de l'AIPRP dans le cadre de séances de formation et de séminaires organisés par d'autres ministères et organismes privés.

4. OBJECTIFS POUR 2004-2005 ET AUTRES RECOMMANDATIONS

En plus de la formation qui a déjà eu lieu, d'autres séances sont prévues pour la prochaine année, notamment en janvier et en février. En ce qui concerne les recommandations de l'étude du consultant susmentionnée, on a procédé à un examen des procédures pour améliorer les délais d'exécution, l'accent étant mis sur les principales questions à régler. On en a donc tenu compte pour formuler un certain nombre de recommandations.

En mai 2003, TC a élaboré un plan d'amélioration de l'AAI fondé sur une analyse des demandes d'accès en présomption de refus. Comme ce plan comprenait une recommandation pour modifier la délégation de pouvoirs, les nouvelles procédures devaient entrer en vigueur le 1er avril 2004.

Recommandation nº 1

TC doit mettre en œuvre le plan d'amélioration de l'AAI pour que le Ministère ait au moins une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

4.1 Délégation de pouvoirs

Pendant la période visée par le rapport, le coordonnateur de l'AIPRP n'avait toujours pas obtenu de délégation de pouvoirs décisionnels en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* à l'exception de certaines décisions administratives et décisions prises en application des articles 7 et 19. Comme on l'a indiqué l'an dernier, l'expérience révèle que la délégation de pouvoirs décisionnels aux personnes ayant les connaissances nécessaires pour prendre des décisions en vertu de la Loi permet de réduire le délai d'exécution des demandes. D'autres ministères ont délégué des décisions administratives de routine aux agents relevant du coordonnateur.

Recommandation nº 2

Le Ministère doit déléguer au coordonnateur de l'AIPRP et aux agents les pouvoirs décisionnels prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

4.2 Processus d'approbation

Le processus d'approbation du Ministère concernant l'exécution d'une demande d'accès continue d'être lourd et a besoin d'être passé en revue. Au cours de l'examen de l'an dernier, des commentaires avaient été formulés au sujet du temps que prenaient diverses régions et divisions pour récupérer des dossiers ainsi que des délais de suivi. Les délais d'exécution se sont un peu améliorés, ce qui a contribué à la faible amélioration globale.

Le tableau 1 montre la mesure dans laquelle une demande de récupération de dossier a été effectuée à temps par la région/direction générale où elle a été envoyée et la consultation interne (approbation) a été effectuée dans les délais. Le tableau 1 révèle également la mesure dans laquelle les autres participants ministériels au processus d'accès ont respecté les délais réglementaires qui leur ont été alloués.

TABLEAU 1 : RAPPORT DE RENDEMENT — DEMANDES D'AAI EXERCICE 2003-2004 — En date du 30 novembre 2004

On-Time Performance -Fiscal Year 2003-2004 - as at November 30, 2003
Respect des échéances – année financière 2003-2004 - en date du 30 novembre 2003

		Retrieval of Records / Recherches documentaires			Internal Review / Consult Examen interne / Consultation		
Group/Region Groupe/Région		**TOTAL**	**On-Time Exécution à temps**	**% On-Time % à temps**	**TOTAL**	**On-Time Exécution à temps**	**% On-Time % à temps**
Safety & Security / Sécurité et Sûreté	AA	149	148	99%	41	36	88%
Policy / Politiques	AC	58	53	91%	14	11	79%
Programs & Divestiture / Programmes et Cessions	AH	57	56	98%	15	14	93%
Corporate Services / Services généraux	AD	94	91	97%	66	63	95%
Communications	AE	2	0	0%	120	107	89%
Atlantic / Atlantique	MX	39	25	64%	19	11	58%
Quebec / Québec	NX	53	48	91%	9	9	100%
Ontario / Ontario	PX	49	47	96%	15	13	87%
Prairie & Northern / Prairies et NordPacific	RX	32	32	100%	11	11	100%
Pacific/Pacifique	TX	39	32	82%	17	17	100%
TOTAL		572	532	93%	327	292	89%

Recommandation nº 3

Le Ministère devrait continuer de revoir le processus de traitement des demandes d'accès à l'information pour déterminer les étapes de ce processus qui peuvent être suivies en parallèle et non l'une à la suite de l'autre, ou qui peuvent être éliminées parce qu'elles n'ajoutent rien au processus de prise de décisions requis en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

4.3 Ressources humaines

Au cours de l'exercice, bien des événements ont eu pour effet de ramener le niveau de l'effectif de la division de l'AIPRP à celui de 1998. Comme on l'a déjà mentionné, un consultant a effectué une étude de la division et de ses méthodes de travail. L'une des recommandations qui n'a pas encore été mise en œuvre était de créer et de doter des postes supplémentaires pour répondre aux exigences du travail.

Recommandation nº 4

Le Ministère doit donner suite à la recommandation qui proposait d'examiner les exigences en matière de dotation de la division de l'AIPRP et d'accroître les ressources humaines pour atteindre un niveau approprié.

5. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2003

En janvier 2003, des recommandations ont été formulées à l'intention de Transports Canada à propos des mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

Recommandation précédente nº 1

Le Ministère doit déléguer plus de pouvoirs décisionnels au coordonnateur de la l'AIPRP et à des agents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 : Le coordonnateur de l'AIPRP n'a pas obtenu de délégation de pouvoir décisionnel en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* à l'exception de certaines décisions administratives et décisions visées par les articles 7 et 19. Toutefois, au moment de la rédaction du présent rapport, une nouvelle ordonnance de délégation de pouvoirs avait été approuvée.

Recommandation précédente nº 2

Le Ministère devrait revoir le processus de traitement des demandes d'accès à l'information pour déterminer les étapes de ce processus qui peuvent être suivies en parallèle et non l'une à la suite de l'autre, ou qui peuvent être éliminées parce qu'elles n'ajoutent rien au processus de prise de décisions requis en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 : On a procédé à une étude pour revoir le processus de traitement des demandes d'accès à l'information afin d'éliminer les dédoublements d'effort ou pour déterminer les étapes du processus qui peuvent être suivies en parallèles et non l'une à la suite de l'autre. En mai 2003, TC a élaboré un plan d'amélioration de l'AAI fondé sur une analyse des demandes d'accès en présomption de refus. Comme ce plan comportait une recommandation visant à modifier la délégation de pouvoirs, les nouvelles procédures devaient être mises en œuvre le 1er avril 2004.

Recommandation précédente nº 3

La fonction des Communications associée au processus de demandes d'accès devrait être exercée parallèlement au processus global.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 :
La fonction Communications continue de faire partie du processus d'accès comme étape séquentielle. Toutefois, au moment de la rédaction du présent rapport, pour améliorer l'aspect des communications du processus, TC avait instauré des rencontres hebdomadaires entre l'unité de l'AIPRP et les hauts fonctionnaires, y compris des représentants de la Direction générale des communications.

Recommandation précédente nº 4

TC devrait établir un plan d'amélioration de l'AAI fondé sur une analyse des demandes en présomption de refus afin que le Ministère puisse atteindre une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* d'ici le 1er avril 2003. Ce plan devrait préciser les sources de retard et comprendre des tâches, des objectifs, des produits livrables et des responsabilités.

Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 4 : Le coordonnateur de l'AIPRP a signalé que TC a eu recours à une firme pour revoir la délégation de pouvoirs et formuler des recommandations sur les ressources et les processus d'AIPRP. Au moment de la rédaction du présent rapport, la mise en œuvre de toutes les propositions mises de l'avant a été approuvée dans la mesure où des ressources supplémentaires n'étaient pas nécessaires. Le nouveau processus sera mis en œuvre le 1er avril 2004.

6. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
1.	Nombre de demandes reportées :	93	165
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice - en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	13	64
Partie B : Nouvelles demandes – demandes de la Partie A exclues		**1 avr. 2002-31 mars 2003**	**1 avr. 2003-30 nov. 2003**
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	641	326
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	273	154
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	45	16
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	35	9
	De 31 à 60 jours	6	4
	De 61 à 90 jours	3	0
	Plus de 91 jours	1	3
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	277	132
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	78	42
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	83	18
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	22	9
	De 31 à 60 jours	10	6
	De 61 à 90 jours	10	0
	Plus de 91 jours	41	3
7.	Au 30 novembre 2003, combien de demandes étaient en présomption de refus?		22

6. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE (suite)

Partie C : Facteurs contributifs	
	Décrivez tout aspect particulier d'une demande ou d'un type de demande qui pourrait avoir un impact négatif sur le processus ou le délai de réponse :
	Compte tenu du fait que la plupart des demandes de TC concernent d'autres tierces parties et (ou) organismes ou ministère fédéraux, des prorogations sont souvent nécessaires. De plus, compte tenu des menaces terroristes qui pourraient toucher l'industrie du transport, la sécurité a été accrue. On examine donc plus soigneusement les documents demandés, et il faut parfois consulter le ministère de la Justice, le BCP, la GRC, le MAECI et/ou le SCRS. Des prorogations sont nécessaires pour ces raisons. On a consacré beaucoup de temps au traitement de nombreuses demandes provenant d'un même demandeur (97), dont la plupart concernaient les voyages de l'ancien ministre de TC, et les personnes avec qui il avait voyagé. Le travail administratif nécessaire pour obtenir le consentement des ministres et de leur personnel exempté aux fins de la divulgation de leurs renseignements de voyage a été énorme. En ce qui concerne les plaintes dans les cas de non-divulgation de cette information lorsque le consentement n'a pas été accordé, TC a déterminé qu'une divulgation dans l'intérêt public était nécessaire.
	MERCI D'AVOIR REMPLI LE PRÉSENT QUESTIONNAIRE

EXTRAIT DE L'ADRESSE DU SOUS-MINISTRE EN RÉPONSE AU RAPPORT D'ÉTAPE

« Comme vous l'avez indiqué dans votre rapport, durant la période visée, TC a élaboré un plan d'amélioration concernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels qui comprenait la recommandation de modifier la délégation de pouvoir. Je suis heureux de pouvoir déclarer que ce plan a été mis en œuvre, comme prévu, le 1er avril 2004, et que le coordonnateur de l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels est dorénavant entièrement responsable de l'approbation des exceptions aux termes de la Loi. De plus, l'autorité pour ce qui est des décisions administratives courantes a été déléguée aux postes d'analyste principal.

En outre, lors de la mise en œuvre du plan d'amélioration, certains processus ont été supprimés et d'autres sont désormais menés parallèlement plutôt que séquentiellement. Nous continuerons de surveiller ces processus au cours de la prochaine année pour veiller à ce que les meilleures pratiques soient en place.

Malgré les pressions et les priorités concurrentes, nous tiendrons compte de votre recommandation concernant les ressources allouées à l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Pour conclure, je veux vous assurer que nous continuerons de faire notre possible pour respecter les exigences de la *Loi sur l'accès à l'information.* »